

20.2
—
588 2/1

२०.५
क १४३१

८३८२३१

गुरुकुल कांगड़ी विश्वविद्यालय
कृपया पुस्तक के ऊपर कोई निशान आदि
न लगायें।

पुस्तकालय

गुरुकुल कांगड़ी विश्वविद्यालय, हरिद्वार

वर्ग संख्या

आगत संख्या.....

पुस्तक विवरण की तिथि नीचे अंकित है। इस तिथि सहित 30 वें दिन यह पुस्तक पुस्तकालय में वापस आ जानी चाहिए अन्यथा 50 पैसे प्रति दिन के हिसाब से विलम्ब दण्ड लगेगा।

में सफल हुई। इसके बाद देश में मंत्रिमंडल (cabinet) प्रणाली का विकास हुआ जो आज तक बिना किसी रुकावट के चल रही है।

इंग्लैंड के संविधान की अनेक व्यक्तियों ने प्रशंसा की है और उनमें से कुछ की ओर निर्देश करना वांछनीय है। विलियम पिट के शब्दों में "इस देश का संविधान

इंग्लैंड का संविधान

(The English Constitution)

अध्याय १

इंग्लैंड के संविधान की प्रकृति

(Nature of the English Constitution)

प्रस्तावना—इंग्लैंड के संविधान का अध्ययन राज्य-विज्ञान के सभी विद्यार्थियों के लिए अत्यन्त आवश्यक है। इसका अध्ययन अंग्रेजों के शासन-काल में ही आवश्यक नहीं था, बल्कि आज स्वतन्त्र भारत में भी यह उतना ही आवश्यक है। राष्ट्र तभी उन्नत हो सकता है जब देश के नागरिक उसके प्रशासन में गहरी दिलचस्पी लें और उनकी इसमें तभी दिलचस्पी हो सकती है जब वे इसे समझते हों। देश के नागरिकों के लिए राज्य-विज्ञान के सिद्धान्तों का ही ज्ञान प्राप्त करना पर्याप्त नहीं है, अपितु विश्व के विभिन्न भागों में चालू राजनैतिक संस्थाओं के कार्य करने के बारे में ठीक परिचय की भी उन्हें आवश्यकता है। हमारी आज की अवस्था के अनुसार भारतीयों के लिए इंग्लैंड के संविधान का अध्ययन आदर्श समझा जा सकता है। इस तथ्य को अस्वीकार नहीं किया जा सकता कि भारत का वर्तमान संविधान पिछली कुछ शताब्दियों में विकसित हुआ है जबकि ग्रेट ब्रिटेन के साथ हमारा नजदीकी सम्बन्ध था। इसमें कोई आश्चर्य नहीं है कि भारतीय राजनैतिक संस्थाओं का विकास इंग्लैंड के ढंग पर ही हुआ है।

ब्रिटिश संविधान के परिवर्धन की विस्तृत जाँच करने का प्रयत्न करना सम्भव नहीं है। इसका परिवर्धन काल एक हजार वर्ष से भी अधिक लम्बा है और इच्छुक विद्यार्थियों को उसे उन पुस्तकों 61.179 में लिखी जो पुस्तकों इंगलैंड के संवैधानिक इतिहास से सम्बन्ध रखती लिखी गई पुस्तकों की संख्या बहुत अधिक है परन्तु उदाहरण के लिए प्रोफेसर ए. वी. डी. फासवेल-लॉग (Faswell-Lang) द्वारा लिखी गई पुस्तक 'The History of the English Language' (1953) में लिखा है कि नार्मन-विजय के समय से ही अंग्रेजी संविधान का विकास हो रहा है। एकत्रीकरण काल (period of consolidation) के पश्चात् ब्रिटिश संसद का क्रमिक परिवर्धन शुरू हुआ। उसके बाद ब्रिटिश संसद ने राजा के अधिकारों पर रोक लगाने के प्रयत्न आरम्भ किये। यह संघर्ष लम्बा था, परन्तु अन्त में संसद राजा को अपने अधीन करने में सफल हुई। इसके बाद देश में मंत्रिमंडल (cabinet) प्रणाली का विकास हुआ जो आज तक बिना किसी रुकावट के चल रही है।

इंग्लैंड के संविधान की अनेक व्यक्तियों ने प्रशंसा की है और उनमें से कुछ की ओर निर्देश करना वांछनीय है। विलियम पिट के शब्दों में "इस देश का संविधान

ही इस देश का गौरव है। यह जनतन्त्र द्वारा विनाश की संभावना से और राजतन्त्र की कठोरता से विमुक्त है और इन दोनों के मिश्रण में ही इस देश की सुख-शान्ति निहित है। इस मिश्रित राज्य-व्यवस्था का जन्म देने वाली हमारे पूर्वजों की दूर-दर्शिता थी और इसी का स्थिर रूप से पोषण करना हमारी बुद्धिमत्ता होगी। उन्होंने गणराज्य प्रणाली के अन्तर्गत होने वाली क्रान्तियों व विनाशों का अनुभव किया। उन्होंने निरे राजतन्त्र के दासत्व व स्वेच्छाचारिता (vassalages and despotism) को समझा। इन्हीं दोनों को एक स्थान पर मिलाकर उन्होंने एक ऐसी प्रणाली का आविष्कार किया जो समस्त संसार की ईर्ष्या तथा प्रशंसा की पात्र बनी हुई है।” मनरो के शब्दों में, “इंग्लैंड का संविधान विभिन्न संस्थाओं, आदर्शों व व्यवहारों का विचित्र मिश्रण है। यह राज-पत्रों (charters), न्यायिक निर्णयों, रूढ़ि विधि (common law), नजीरों (precedents), प्रथाओं तथा परम्पराओं का मिश्रण है। यह कोई एक लेख्य नहीं है, बल्कि हजारों लेख्य हैं। इसको एक ही स्रोत से न लेकर अनेक स्थानों से लिया गया है। यह कोई पूर्णता प्राप्त वस्तु न होकर वृद्धिमान् वस्तु है। यह बुद्धिमत्ता और संयोग की सन्तान है जिसका मार्ग प्रदर्शन नहीं आकस्मिकता ने और कहीं उच्च कोटि की योजनाओं ने किया है।” माननीय श्री जे० जी० लेथम (J. G. Letham) के मतानुसार, “ब्रिटिश संविधान अधिकतर इसलिए सफल रहा है कि यह लिखित लेख्यों का अर्थ लगाने में सूक्ष्मताओं (precision) में उलझने वाली वकीलों की छान-बीन द्वारा निर्णीत न होकर अपनी बनावट में लचीला और बन्धन-मुक्त है, और इसमें राजनीतिज्ञों की समझदारी पर परिस्थितियों के अनुसार समस्याओं के निर्णयों का भार छोड़ दिया गया है।” कनाडा के प्रधान मंत्री श्री मैकेन्ज़ी किंग (Mackenzie King) ने अंग्रेजी संविधान को इन शब्दों में श्रद्धाञ्जलि अर्पित की है—“इस अंग्रेजी संविधान को हम प्यार करते हैं। यह अंशतः अलिखित है और अंशतः लिखित है। इसका मूल आदिकाल की गहराई में मिलता है। यह रूढ़ियों व परम्पराओं के रूप में सामने आता है; यह रूढ़ि विधि (Common law) पर खड़ा है; यह नजीरों (precedents), मैग्ना कार्टा (Magna Carta), पेटीशन आफ राइट्स और बिल आफ राइट्स (Petition and Bill of Rights) से मिलकर बना है; और यह अंशतः संसद् के परिनियमों (statutes) में और अंशतः संसद् की अपनी प्रथाओं तथा प्रचलनों में मिलता है। यह इंग्लैंड के निवासियों की उत्कृष्टतम प्रतिभा की सर्वोच्च सफलता को प्रस्तुत करता है। किसी ने इसे कभी देखा नहीं; और न किसी ने इसका पर्याप्त रूप से कभी वर्णन ही किया है; तथापि जब भी स्वतन्त्रता व अधिकार पर कोई आंच आती दीखती है तब इसके अस्तित्व का अनुभव होता है, कारण यह है कि यह जुल्म व अधर्म के विरुद्ध शताब्दियों तक संघर्ष करने के परिणामस्वरूप बना है और इसमें स्वतन्त्रता की मानो आत्मा का समावेश है।”

सर हेनरी मेन के अनुसार, “बहुत से लोग, जो अति-परिचय के कारण ब्रिटिश संविधान को तिरस्कार की दृष्टि से देखते हैं, इस कथन को उपेक्षणीय समझ सकते हैं कि यह संविधान एक अनुपम और विशिष्ट वस्तु है, (यद्यपि कुछ

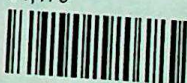
लोग इसे पवित्र वस्तु भी कहते हैं)...अपने इस रूप के कारण यह सचमुच संसार की ईर्ष्या का विषय बन गया और दुनियाँ इसकी नकल करने लगी।”

अंग्रेजी संविधान के स्रोत (Sources of the English Constitution)—
डो टॉक्वेविल (De Tocqueville) का यह कथन बड़ा प्रसिद्ध है, “इंग्लैंड में संविधान—ऐसी कोई वस्तु नहीं है।” इसी प्रकार की बात टामस पेन (Thomas Paine) ने इन शब्दों में कही थी—“क्या श्री बर्क (Burke) अंग्रेजी संविधान पेश कर सकते हैं ? यदि नहीं, तो हमारा यह निष्कर्ष निकालना उचित होगा कि यद्यपि इसकी चर्चा बहुत अधिक है, परन्तु संविधान नाम की किसी वस्तु का अस्तित्व न आज है और न कभी पहले था।” जॉर्ज बर्नार्ड शा (George Bernard Shaw) कहते हैं कि “हमारा एक ब्रिटिश संविधान है, परन्तु कोई भी नहीं जानता कि यह क्या है; यह कहीं लिखा हुआ नहीं है; और न इसमें कोई संशोधन ही किया जा सकता है। परन्तु यूनाइटेड स्टेट्स का संविधान एक वास्तविक, मूर्त, पढ़ा जा सकने योग्य लेख्य (document) है। मैं आपको उसका प्रत्येक वाक्य समझा सकता हूँ।”

यह मानना गलत है कि अंग्रेजों का कोई संविधान नहीं है। यह सत्य है कि जिस अर्थ में भारत, यूनाइटेड स्टेट्स और सोवियत संघ के लोगों के संविधान हैं, उस अर्थ में उनका कोई संविधान नहीं है। अंग्रेजी संविधान इस प्रकार का कोई एक लिखित लेख्य नहीं है जिसकी ओर सरलतापूर्वक निर्देश किया जा सके। ऐसा नहीं है कि आप किसी पुस्तकालय में जायें और वहाँ “इंग्लैंड का संविधान” नाम की कोई एक पुस्तक मिल जाय, जैसे कि भारत व यूनाइटेड स्टेट्स के संविधान हैं। तो भी, अंग्रेजी संविधान निश्चित रूप से उपलब्ध है और इसका अध्ययन निरूद्धियों (conventions) तथा इसके लिखित ग्रंथों से किया जा सकता है। लॉर्ड ब्राइस के मतानुसार, “इंग्लैंड का विधान जनता की स्मृति में मौजूद, या लिखित नजीरों (precedents) का, न्यायशास्त्रियों या राजनीतिज्ञों की व्याख्याओं का, रूढ़ियों (customs) का प्रथाओं का, राज्य की विधियों पर प्रभाव डालने वाले समझौतों तथा विश्वासों का और कुछ परिनियमों का समूह है। इन परिनियमों में से कुछ में छोटी-छोटी व्यौरे की बातें हैं, और कुछ में प्राइवेट लॉ (private law) तथा पब्लिक लॉ (public law) से सम्बन्धित बातें हैं। लगभग इन सब में नजीरें तथा रूढ़ियाँ आधाररूप में मौजूद हैं और मिल गयी हैं, और इन सब पर कानूनी निर्णय व राजनीतिक स्वभाव छाये हुए हैं, जिनके बिना उन परिनियमों को लागू करना प्रायः असंभव है, या यों कहिए कि तब उनका कार्य उनके वर्तमान असली कार्य से बिल्कुल भिन्न होगा। इंग्लैंड का संविधान बड़ी-बड़ी न्यायिक निर्णयों, रूढ़ि-विधि तथा निरूद्धियों में प

(१) बड़ी-बड़ी सांविधानिक घटनाएँ १५

61,179



36962

तुनों,

की

१. आर० के० गूच (R. K. Gooch) के मतानुसार, मैग्ना कार्टा “प्रावैधिक रूप से (technically) राजा की महान् परिषद (Great Council) के परामर्श से बनी हुई अधिनियमिति (enactment) है। संसद् महान् परिषद से ही विकसित हुई है और आज भी प्रावैधिक

पेटिशन आफ राइट्स (Petition of Rights), १६८६ का बिल आफ राइट्स (Bill of Rights), १७०१ का एक्ट आफ सेटलमेंट (Act of Settlement), १७०७ का स्काटलैंड व इंग्लैंड का एकीकरण अधिनियम, १६११ का संसदीय अधिनियम (Parliament Act) इत्यादि हैं। ये सब वैधानिक घटनाएँ “संविधान के केवल एक परिशिष्टमात्र हैं।” यद्यपि इनमें से बहुत से कानूनों को संसद् ने कभी अधिनियमित नहीं किया, किन्तु कोई भी अंग्रेज राजनीतिज्ञ इनको अस्वीकार करने का साहस नहीं कर सकता।

(२) ब्रिटिश संविधान का एक अन्य स्रोत समय-समय पर संसद् द्वारा पास किये गये बहुत से परिनियम हैं। इस सम्बन्ध में १८३२, १८६७, १८८४, १९१८, और १९२८ के सुधार अधिनियमों (Reform Acts) का निर्देश किया जा सकता है। १९४८ के जन-प्रतिनिधान अधिनियम (Representation of the People Act) ने विश्वविद्यालय निर्वाचन-क्षेत्र समाप्त कर दिये। यदि किसी निर्वाचन-क्षेत्र में किसी व्यक्ति का व्यापारिक धन्धा हो और वह वहाँ रहता न हो तो उस व्यक्ति को उस व्यापार के नाते किसी भी निर्वाचन-क्षेत्र में मत देने का जो अधिकार प्राप्त था, वह वापिस ले लिया गया। वर्तमान कानून इस प्रकार है—“उन व्यक्तियों को किसी भी निश्चित क्षेत्र में मत देने का अधिकार प्राप्त है जो उस निश्चित तिथि पर वहाँ के निवासी हों जो उस तिथि पर और इस कानून के बनने के दिन इंग्लैंड की वयस्क प्रजा हों और मतदान करने की कोई कानूनी अयोग्यता न रखते हों। १९३६ का गद्दी-त्याग-अधिनियम (Abdication Act), १७१६ का सप्तवर्षीय (Septennial) अधिनियम, १९२२ का ‘आइरिश फ्री स्टेट अधिनियम’, १९३५ का नगरपालिका निगम (corporation) अधिनियम, १८७२ का संसदीय तथा नगरपालिका निर्वाचन अधिनियम, १८७३-७६ के न्यायपालिका (judicature) अधिनियम, १८८८, १८९४, १९२९ और १९३३ का स्थानीय (local) शासन अधिनियम, १९२० का आयरलैंड सरकार अधिनियम, १९३६ का सार्वजनिक व्यवस्था अधिनियम, १९३७ का सम्राट के मंत्रियों का अधिनियम और १९३१ का वेस्टमिंस्टर परिनियम (Statute of Westminster) इसी श्रेणी में आते हैं।

(३) न्यायिक निर्णय इंग्लैंड के संविधान का ही अंग हैं। इस सम्बन्ध में Bainbridge v. Postmaster General (1906), Beatty v. Gillbanks, Wise v. Dunning आदि का उल्लेख किया जा सकता है।

विल्कीज़ विपरीत बुद्ध में यह निर्णय किया गया था कि किसी भी अनाम-निर्दिष्ट (unnamed) लेखक की तलाशी अथवा उसके कागजात को अधिकार में लेने का सामान्य अधिपत्र (general warrant) अवैध है। लीच विपरीत मनी के अभियोग में यह कहा गया है कि किसी अनाम निर्दिष्ट व्यक्ति की तलाशी या

रूप से संसद् का कानून संसद की सम्मति से राजा द्वारा अधिनियमित किया जाता है।” इसी प्रकार बिल आफ राइट्स संसद का एक अधिनियम (act) था।

इंग्लैंड के संविधान की प्रकृति

५

गिरपतारी के लिए सामान्य अधिपत्र गैर कानूनी है। सामर सैट के अभियोग में अंग्रेजों की भूमि से दासत्व को सदा के लिए हटा दिया गया। हावल के अभियोग में न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता की गारंटी हो गयी। जूरी अर्थान् न्यायसभ्यों की स्वतन्त्रता बुशल के अभियोग से संस्थापित हो गयी। प्रो० डायसी ने ठीक कहा है कि इंग्लैंड का संविधान प्रचलित अर्थ में संसद् के प्रतिनिधियों के प्रयत्नों का फल होने के स्थान पर लोगों के अधिकारों के लिए न्यायालयों में लाये गये अभियोगों का परिणाम है।

(४) इंग्लैंड के संविधान का एक और स्रोत रूढ़िविधि या कामन लॉ (Common Law) है जिसको डा० ऑग ने इस प्रकार परिभाषित किया है कि “विधि सम्बन्धी नियमों (precepts) तथा प्रथाओं का एक विस्तृत समूह जो कि सदियों तक लागू होकर बन्धनकारी (binding) और अपरिवर्तनीय रूप प्राप्त कर चुका है।” प्रो० मनरो ने ठीक ही कहा है कि “रूढ़ि विधि संसदीय अधिनियमों की भाँति न्यायिक निर्णयों के साथ-साथ निरन्तर प्रगति करती रहती है।” रूढ़ि विधि न्यायाधीशों के बनाए कानूनों का एक समूह है जिसे न तो कभी सम्राट् ने आदिष्ट किया है और न संसद् ने अधिनियमित किया है। रूढ़ि विधि क्राउन या ताज के परमाधिकारों (prerogatives), फौजदारी अभियोगों में जूरी द्वारा सुनवाई के अधिकार, भाषण तथा सम्मेलन की स्वतन्त्रता के अधिकार, राज्य-कर्मचारियों की ओर से जो कठिनाइयाँ हों, उनको दूर कराने के अधिकारों, आदि की आधार है।^१

(५) अंग्रेजी संविधान का एक अन्य स्रोत सांविधानिक विधि पर लिखी गई सिद्धान्तों की पुस्तकें हैं। ऐनसन का *ला ऐण्ड कस्टम ऑफ दि कॉन्स्टीट्यूशन* (Anson's Law and Custom of the Constitution) में की *पार्लिमेंटरी प्रैक्टिस* (May's Parliamentary Practice), डायसी की *ला ऑफ दि कॉन्स्टीट्यूशन* (Dicey's Law of the Constitution) और बैजहॉट की *इंग्लिश कॉन्स्टीट्यूशन* (Bagehot's English Constitution) इस श्रेणी में रखी जा सकती हैं। इंग्लैंड की विधि क्या है—इसका निश्चय करने के लिए इन पुस्तकों का निर्देश किया जा सकता है।

(६) किन्तु अंग्रेजी संविधान का सबसे अधिक महत्वपूर्ण स्रोत संविधान की निरूढ़ियाँ (conventions) हैं। ऑग (Ogg) के अनुसार उनमें “समझौते (understandings), रीतियाँ (practices) और आदतें (habits) सम्मिलित हैं जो कि सरकारी अधिकारियों की वास्तविक कार्यवाहियों और आपसी सम्बन्धों के एक बड़े अंश को विनियमित करते हैं।” वाल्डविन (Baldwin) के मतानुसार, “इतिहासकार सम्भवतः आपको बिल्कुल स्पष्ट रूप से बता सकता है कि भूतकाल में किसी समय सांविधानिक चलन क्या था, परन्तु किसी भी जीवित लेखक के लिए अपने जीवन-काल में एक विशेष समय पर यह बता देना बहुत कठिन है कि हमारे

१. हेरिसन के अनुसार “रूढ़ि या कामन (common) विशेषण की यह व्याख्या है कि मध्य काल में राजा के उच्च न्यायालयों द्वारा प्रशासित कानून सारे राज्य की सामान्य रूढ़ि था, उसके मुकाबले में स्थानीय रूढ़ियाँ अमान्य होती थीं।”

देश का संविधान पूर्ण रूप में यह है, और इसी कारण से प्रायः एक विशेष समय पर..... एक रीति सांविधानिक कही जा सकती है, जिसका कि प्रयोग समाप्त हो रहा है, और एक दूसरी इस प्रकार की भी रीति हो सकती है, जो कि शनैः शनैः प्रयोग में लाई जा रही है, परन्तु जो अभी सांविधानिक नहीं है।" लार्ड ब्राइस (Lord Bryce) के अनुसार ब्रिटिश संविधान "समभौतों के एक ऐसे समूह के द्वारा कार्य करता है, जिसको कोई भी लेखक लेखबद्ध नहीं कर सकता।" निरूढ़ियों की अधिकता के कारण ही इंग्लिश संविधान को निरूढ़ियों से जकड़ा हुआ कहा जाता है।

अंग्रेजी संविधान की विशेषताएँ (Salient Features of the English Constitution)—प्रो० मनरो (Prof. Munro) के अनुसार "अंग्रेजी संविधान अन्य संविधानों का जनक है और ब्रिटिश संसद् सब संसदों की जननी है।" अन्य देशों की विधायक सभाएँ चाहे किसी भी नाम से पुकारी जाती हों उनकी उत्पत्ति का केन्द्र एक ही है।

(१) ब्रिटिश संविधान की बहुत सी विशेषताएँ हैं। अंग्रेजी संविधान का सर्वप्रथम विशेष गुण इसकी विकसनशील प्रकृति (evolutionary nature) है। मनरो का कथन है कि "अंग्रेजी संविधान एक पूर्ण की हुई वस्तु नहीं है, परन्तु वृद्धि का एक प्रक्रम है। यह बुद्धिमत्ता व संयोग के मिलन से उत्पन्न बालक है जिसका मार्ग-प्रदर्शन कभी आकस्मिक घटनाओं द्वारा और कभी-कभी उच्चकोटि की योजनाओं द्वारा हुआ है।" अंग्रेजी संविधान "एक नदी की भाँति है जिसका कि गतिशील तलपृष्ठ (surface) भाग मानो किसी के पैर से इधर-उधर से निकलकर कभी अन्दर व कभी बाहर की ओर घूमकर धीरे से बह निकलता है और कभी-कभी पत्तों की झुरमुट में खो भी जाता है।" साथ ही "यह जनसमुदाय का ऐसा भवन है जिसमें एक के पश्चात् दूसरे अधिकारियों ने अपनी-अपनी सुविधा व समय की परिस्थिति के अनुसार सुधारने के लिए कक्ष-पंक्तियों (wings), खिड़कियों, बरामदों अथवा स्तम्भों के रूप में योग दिया है।"

यह एक मध्यकालीन भवन है जिसको वर्तमान युग के अनुसार नया किया गया है, केवल इसके बुर्ज के ऊपरी भाग में कभी कोई परिवर्तन नहीं हुआ है। डा० जैनिंग्स (Jennings) के अनुसार, "यदि संविधान संस्थाओं से मिलकर बनता है और कागज से नहीं जो उनकी व्याख्या करता है, तो ब्रिटिश संविधान बनाया नहीं गया है बल्कि विकसित हुआ है—और वह कोई कागज नहीं है।" पुनः "तात्कालिक आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए बनाई गई वे संस्थाएँ अधिक विस्तृत तथा कभी-कभी विभिन्न कार्यों को पूरा करने के लिए स्वीकार की गई थीं। समय-समय पर राजनीतिक तथा आर्थिक परिस्थितियों के कारण उनमें सुधार की आवश्यकता पड़ी। उलट-पलट (inversion), सुधार और शक्तियों के संशोधित वितरण (distribution) की स्थिर परिपाटी (constant process) रही है। भवन सदैव ही बढ़ता रहा है, इसकी मरम्मत की गई है और इसे आंशिक रूप से दुबारा बनाया गया है; इस तरह उसे हर सदी में नया रूप मिलता रहा है, लेकिन

उसे पूरी तरह नष्ट करके नई नींव पर कभी दोबारा नहीं बनाया गया है।" अंग्रेजी संविधान एक विकासोन्मुखी बालक (child of evolution) है। इसका आरम्भ शताब्दियों पहले दिखायी देता है। इस प्रकार इसका रूप बहुत से अन्य संविधानों से पृथक् है, जो कि संविधान सभा या संसद् द्वारा बनाए गए हैं।

बौटमी (Boutmy) के शब्दों में "अंग्रेजों ने अपने संविधान के विभिन्न भागों को उसी स्थान पर रहने दिया है, जहाँ इतिहास की लहर ने उन्हें ला फेंका। उन्होंने उन्हें एकत्र करने, उनका वर्गीकरण करने, उन्हें पूर्ण करने, अथवा उनमें सम्बद्धता लाने का प्रयत्न नहीं किया। यह बिखरा हुआ संविधान पुस्तकें पढ़ जाने वालों या अपनी कठिनाई हल करने वालों की सहायता नहीं करता। इसे भूल प्रदर्शित करने वाले आलोचकों, या किसी भाग की नुक्ताचीनी करने वाले समीक्षकों से भय नहीं लगता। इस प्रकार से आप इसकी सुखद असम्बद्धता (incoherence), लाभदायक विषमताएँ (incongruities) और संरक्षणकारी परस्पर विरोध (contradictions) बनाए रख सकते हैं। ये बातें ऐसी संस्थाओं में होनी ही चाहिएँ क्योंकि वे वस्तुओं की प्रकृति ही में बसी हुई हैं, और यद्यपि वे सभी सामाजिक शक्तियों को मुक्त रूप से कार्य करने देती हैं, फिर भी वे कभी किसी को दायरे से बाहर नहीं जाने देती हैं, और न कभी भवन की नींव अथवा दीवारों को धक्का पहुँचाने देती हैं। यह है वह परिणाम जिस पर, अंग्रेज अपने संविधान के मूल शब्दों को असाधारण रूप से छितराकर पहुँचे हैं? और जिसका उन्हें गर्व है, और एक संहिता (code) बनाने के प्रस्ताव को स्वीकार कर जिसे नष्ट करने के लिए वे तैयार नहीं हैं।"

अॉग (Ogg) के मतानुसार "अंग्रेजी संविधान एक जीवित जीव पिण्ड (living organism) है।" यह जनता की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए सतत रूप से आगे बढ़ रहा है।

(२) इंग्लैंड में संसदीय प्रणाली (parliamentary form) की सरकार है। कार्यपालिका (executive), विधायिका (legislature) के प्रति उत्तरदायी है। केवल वही दल मन्त्रिमण्डल स्थापित कर सकता है जिसका संसद् में बहुमत हो। यह मन्त्रिमण्डल तभी तक पदारूढ़ रह सकता है जब तक इसे संसद् का विश्वास बना रहे। यदि मन्त्रिमण्डल किसी विषय पर पराजित हो जाए तो उसे त्याग-पत्र देना पड़ता है। मन्त्रिमण्डल अपने कार्यों तथा अकार्यों (omission and commission) के लिए भी संसद् के प्रति उत्तरदायी है। इंग्लैंड में प्रशासन जनता की इच्छाओं के अनुसार चलता है, और जनता की उस इच्छा की अभिव्यक्ति (expression) संसद् में उसके प्रतिनिधियों द्वारा होती है। इस विषय में इसकी अमरीकी संविधान से मौलिक भिन्नता है।

ग्रीव्स (Greaves) के कथनानुसार, "इंग्लैंड में शासन करने का अधिकार विधायिका (legislature) के माध्यम से कैबिनेट को प्राप्त होता है; यह जनता द्वारा निर्वाचित मुख्य कार्यपालिका (chief executive) और जनता द्वारा निर्वाचित संसद् को अलग-अलग नहीं सौंपा जाता है। इसलिए जनता की ओर से

समान नैतिक आधार पर बोलने का अधिकार रखती हुई दोनों संस्थाएँ परस्पर-विरोधी व्याख्या करने में समर्थ नहीं हैं। ऐसे शक्ति-विभाजन का परिणाम परस्पर-विरोध या निर्जीविता (inanition) होती है जिसका कटु अनुभव जर्मनी के वीमर संविधान (Weimar Constitution) या अमेरिका के संघातीय (federal) संविधान या १८४८ ई० के फ्रांस के संविधान से हो चुका है।

(५३) इंग्लैंड में एक नियमित राजतन्त्र (limited monarchy) है। शनैः शनैः सम्राट् के अधिकार उससे ले लिये गये हैं और इन अधिकारों का प्रयोग मन्त्रिगण सम्राट् के नाम पर करते हैं। सम्राट् मन्त्रिमण्डल की सलाह एवं सम्मति के बिना कुछ नहीं कर सकता। ऑग (Ogg) के मतानुसार “इंग्लैंड की राज्य व्यवस्था शुद्ध सिद्धान्त की दृष्टि से तो निरंकुश राजतन्त्र (absolute monarchy) है, आकृति में एक सांविधानिक नियमित राजतन्त्र और वास्तव में एक लोकतन्त्रीय गणराज्य (democratic republic) है।

(४) इंग्लैंड का संविधान लचकदार (flexible) है। अमेरिका में संविधान के संशोधन की प्रणाली बड़ी ही कठिन है, पर इंग्लैंड में संशोधन करना बहुत आसान है। अंग्रेजी संविधान में संशोधन ठीक उसी प्रकार से हो सकता है जिस प्रकार से कि देश के साधारण कानूनों में। वास्तव में संविधान में संशोधन के लिए कोई भिन्न प्रणाली नहीं है। सन् १९३६ का गद्दी-त्याग अधिनियम (abdication act) संसद् में उपस्थित करने के आघे घण्टे के अन्दर-अन्दर पास हो गया था।

(५) भारत व अमेरिकी शासन-पद्धति का रूप संघातीय (federal) है और इसके विपरीत इंग्लैंड की शासन-पद्धति एकीय (unitary) है। केन्द्रीय सरकार में सम्पूर्ण शक्तियाँ निहित हैं और ब्रिटिश संसद् जो कुछ चाहे कर सकती है। शक्ति-अन्तः (intra vires) तथा शक्ति-बाह्य (ultra vires) का कोई भङ्ग नहीं होता।

(६) अंग्रेजी संविधान की दूसरी विशेषता संसद् का सर्वोच्चता (supremacy) है। ऐसी कोई बात नहीं, जिसे ब्रिटिश संसद् न कर सकती हो। सर एडवर्ड कोक (Sir Edward Coke) के अनुसार संसद् का अधिकार-क्षेत्र पूर्ण तथा अति श्रेष्ठ (transcendent) है। मनरो (Munro) के शब्दों में “यदि एक मात्र कार्य यह नहीं कर सकती तो वह यह है कि अपने उत्तराधिकारियों पर यह कोई रोक नहीं लगा सकती। यह सांविधानिक परिवर्तनों के क्रम में कोई रोक नहीं लगा सकती और न उन्हें समाप्त कर सकती है।” रैम्से म्योर (Ramsay Muir) के शब्दों में “यदि शक्तियों का विभाजन (separation of powers) अमेरिकी संविधान का एक आवश्यक सिद्धान्त है तो उत्तरदायित्व का केन्द्रीकरण अंग्रेजी संविधान का एक आवश्यक अंग है।”

(७) अंग्रेजी संविधान की अवास्तविकता (unreality) भी एक विशेषता है। यह ठीक ही निर्देश किया गया है कि यह संविधान जैसा दीखता है वैसा नहीं है और जैसा है वैसा दिखलाई नहीं देता। इंग्लैंड में राजा है, परन्तु वह किसी

शक्ति का प्रयोग नहीं करता। हम संसद की सर्वोच्चता की बात करते हैं, परन्तु वास्तविक शक्ति मन्त्रिमण्डल में निहित है। लार्ड सभा (House of Lords) पुनर्विचार (appeal) के लिए उच्चतम न्यायालय है, परन्तु जिस समय यह इस विशेष कार्य के लिए बैठती है, तब केवल वे सदस्य इसमें सम्मिलित हो सकते हैं जो किसी कानून सम्बन्धी उच्च पद पर हों, या रहे हों—ये सदस्य विभिन्न लार्ड (low-lords) कहलाते हैं। कोई विस्मय की बात नहीं यदि यह कहा जाय कि इंग्लैंड की राज्य-पद्धति शुद्ध सिद्धान्त की दृष्टि से निरंकुश राजतन्त्र है। प्रकृति में एक सांवैधानिक राजतन्त्र है और वास्तविक व्यवहार में एक लोकतन्त्रीय गणराज्य है। इंग्लैंड के सांवैधानिक ढाँचे (जिस पर विभिन्न प्रभावों के चिह्न स्पष्ट हैं) की तुलना सर विलियम एन्सन ने उस असम्बद्ध भवन से की है जिसके बाद के क्रमिक स्वामियों ने उसमें बिना किसी पद्धति और सममिति (symmetry) के नये कमरे और शिखर, छोड़ी और खम्बे जोड़ दिए हैं। इसमें असंगतियों (anomalies) की भरमार है और अंग्रेज उन्हें बनाए रखना पसंद करते हैं। सांवैधानिक सिद्धान्त और शासन-व्यवहार के बीच का अन्तर ही ब्रिटिश संविधान की विशेषता है।

(८) अंग्रेजी संविधान की एक और विशेषता इसमें निरुद्धियों (conventions) की अधिकाधिक मात्रा है। इन निरुद्धियों ने अंग्रेजी संविधान की प्रकृति को सिर से पैर तक बदल दिया है। उनके होने के कारण ही अंग्रेजी संविधान को एक अलिखित संविधान कहा जा सकता है। सर जे० ए० मरियट (Sir J. A. R. Marriot) के शब्दों में, “इन अवास्तविकताओं—सिद्धान्त व वास्तविकता के विस्तृत अन्तर—ने अंग्रेजी संविधान की वास्तविक कार्य-शैली का विश्लेषण करने में या वर्णन करने में एक विचित्र कठिनाई उपस्थित कर दी है।”

(९) विधि का शासन (Rule of Law) अंग्रेजी संविधान की एक और विशेषता है। यह इंग्लैंड में विधि की सर्वोच्चता को प्रकट करता है। किसी व्यक्ति को कोई दण्ड नहीं मिल सकता जब तक यह सिद्ध न हो जाय कि उसने देश के किसी न किसी कानून को भंग किया है। किसी भी व्यक्ति को स्वेच्छाचारी (arbitrary) दण्ड नहीं दिया जा सकता। कोई मनुष्य कानून से ऊपर नहीं है। प्रत्येक व्यक्ति पर चाहे उसका कोई भी पद व स्थिति हो, देश का सामान्य कानून लागू है। जो कानून एक व्यक्ति पर लागू होता है, वही सब पर लागू होता है।

(१०) अंग्रेजी संविधान की एक और विशेषता यह है कि यह सारतः (essentially) न्यायाधीशों द्वारा बनाया गया संविधान है।

यह ठीक ही कहा गया है कि जो अधिकार इंग्लैंड की जनता को प्राप्त हैं, उनमें से अधिकांश इंग्लैंड के न्यायाधीशों द्वारा समय-समय पर दिए गए निर्णयों के परिणामस्वरूप मिले हैं। वे उद्देश्य, जिनकी पूर्ति भारतीय संविधान में मूल-अधिकारों (fundamental rights) द्वारा होती है, इंग्लैंड में न्यायालय के निर्णयों द्वारा प्राप्त किए गये हैं।

(११) अंग्रेजी संविधान भी कुछ अवरोधों व सन्तुलनों (checks and balances) के आधार पर स्थिर है। ब्रिटिश संसद के दोनों सदन एक विधेयक को

स्वीकार करते हैं किन्तु वह राजा के हस्ताक्षर हुए बिना लागू नहीं हो सकता। इसी प्रकार राजा की कोई भी आज्ञा उस समय तक कानूनी रूप से मान्य नहीं जब तक उस पर किसी मन्त्री के हस्ताक्षर न हों। इंग्लैंड में मन्त्री संसद् के प्रति उत्तरदायी हैं और संसद् को अविश्वास का प्रस्ताव पास करके मन्त्रिमण्डल को हटाने का पूर्ण अधिकार है। यह अधिकार मन्त्रिमण्डल के किसी विधेयक या बजट को रद्द करके कार्यान्वित किया जाता है। इसी प्रकार प्रधान मन्त्री राजा से कह सकता है कि संसद् को भंग कर दिया जाय। यदि संसद्-सदस्य मन्त्रिमण्डल को हटा सकते हैं तो मन्त्रिमण्डल भी उन सब संसद्-सदस्यों को वापिस घर भेज सकता है। राज्य पदाधिकारियों का नियन्त्रण मन्त्रीगण ही करते हैं। किन्तु मन्त्री भी अपनी नीतियों को सुचारु रूप से पूरा करने के लिए प्रशासकीय पदाधिकारियों की ओर देखते हैं। यद्यपि न्यायाधीशों की नियुक्ति कार्यपालिका करती है, तथापि एक बार पदारूढ करने के पश्चात् वह उनको निकाल नहीं सकती। वे सदाचरणपर्यन्त अपने पदों पर बने रहते हैं। वे कार्यपालिका के स्वेच्छाचारी शक्ति-प्रयोग की आलोचना कर सकते हैं तथा उन पर रोक भी लगा सकते हैं। लार्ड ब्राइस के मतानुसार “इंग्लैंड के संविधान की सफलता का रहस्य वह नाजुक सन्तुलन ही है जो मन्त्रिमण्डल, लोकसभा और आम चुनाव के समय मतदान करने वाले राष्ट्र में परस्पर कायम है।”

(१२) सहनशीलता का सिद्धान्त इंग्लैंड के संविधान का एक और विशेष गुण है। डा० जैनिंग्स ने कहा है कि “इसका १७वीं सदी के संघर्षों द्वारा क्रमिक विकास हुआ है; यह कानूनों में भी समाविष्ट की गयी है परन्तु अब भी यह अधिकतर मानसिक अभिवृत्ति (attitude of mind) के रूप में ही है।

प्रजातन्त्रीय शासन-व्यवस्था केवल सहनशीलता के आधार पर नहीं चल सकती, क्योंकि बहुमत सदैव स्थायी नहीं रहता। यह व्यक्तिगत व राष्ट्रीय हित के विभिन्न विचारों पर आधारित है। ये विचार परिवर्तनशील होते हैं और काफी व्यक्तियों के विचारों में अवश्य ही समय-समय पर परिवर्तन होता है। विचार केवल थोड़े ही अस्थिर नहीं होते वरन् कभी-कभी भीषण रूप से अस्थिर हो जाते हैं। अंग्रेजी राजनीति में राजनैतिक दलों के अधिकार आमतौर पर उलट-पुलट होते रहते हैं।

अतः पार्टियाँ विवेकबुद्धि को अपील करती हैं। बहुमत अस्थायी रहते हैं और आज का विरोधी दल कल शासक-दल बन सकता है। इस महत्त्वपूर्ण वास्तविकता को कभी नहीं भुलाना चाहिये, कारण कि यह अल्पसंख्यक दलों को बहुमत प्राप्त दलों की नीतियों को प्रसन्नतापूर्वक पूरा करने तथा शान्तिपूर्वक स्वीकार करने में समर्थ बनाती है। (ब्रिटिश कॉन्स्टीट्यूशन, पृ० ३२)

निरूढ़ियाँ (Conventions)—अंग्रेजी संविधान में निरूढ़ियों के महत्त्व पर जितना बल दिया जाए, उतना ही थोड़ा है। इन निरूढ़ियों द्वारा किये गये कार्यों के कारण ही अंग्रेजी संविधान एक अलिखित संविधान कहा जाता है। शासन के संचालन के विषय में महत्त्वपूर्ण उपबन्ध इंग्लैंड की निरूढ़ियों पर ही आधारित हैं। जिनको डायसी ने संविधान की निरूढ़ियाँ कहा है, उनको जे० एस० मिल (J. S. Mill)

ने “संविधान के अलिखित सूत्र (maxims)” और एनसन (Anson) ने “संविधान की रूढ़ियाँ (customs)” कहा है।

निरूढ़ियों की प्रकृति—निरूढ़ियों के गुणों के सम्बन्ध में श्री फ्रीमैन (Freeman) ने इस प्रकार कहा है कि “हमारे पास राजनैतिक नैतिकता (morality) की पूरी प्रणाली, सार्वजनिक व्यक्तियों के मार्ग-दर्शन के लिए मर्यादाओं (precepts) की पूर्ण नियमावली है जो कि न तो परिनियम (statute) के और न ही रूढ़िविधि नियम (common law) के किसी पृष्ठ पर मिलेगा, परन्तु व्यवहार में उन सिद्धान्तों से कुछ कम पवित्र नहीं है जिनका कि महान् राजपत्रों (Great Charters) अथवा अधिकार के प्रार्थना-पत्रों (Petition of Rights) में समावेश है। संक्षेप में, हमारे लिखित कानून के साथ-साथ एक अलिखित या निरूढ़ि-गत संविधान (Conventional Constitution) का विकास हुआ है। जब कभी कोई इंग्लैंड-वासी किसी सार्वजनिक व्यक्ति के विषय में इस प्रकार कहता है कि अमुक व्यक्ति का अमुक आचरण सांविधानिक अथवा असांविधानिक है तब उसका तात्पर्य वैधता (legal) अथवा अवैधता के आशय से बिल्कुल भिन्न होता है। एक प्रसिद्ध राजनीतिज्ञ के प्रस्ताव पर किये गये एक प्रसिद्ध निर्णय में संसद् ने यह घोषित किया था कि उस समय के मन्त्रियों को संसद् का विश्वास प्राप्त नहीं है, अतः उनका पदारूढ रहना संविधान की भावना के विपरीत है। इस प्रकार की स्थिति को सत्यता पर आपत्ति नहीं उठाई जा सकती, जिसके आधार पर परम्परागत (traditional) सिद्धान्तों के अनुसार पिछली कुछ पीढ़ियों में सार्वजनिक नेता कार्य करते आये हैं। परन्तु इस प्रकार के उच्च सिद्धान्तों की खोज किसी लिखित पुस्तक के पृष्ठों में करने का प्रयत्न व्यर्थ है। उस पुस्तक के प्रस्तावक का तात्पर्य मंत्रिमण्डल की किसी गैरकानूनी कार्यवाही से नहीं था जो कि किसी छोटे न्यायालय में या स्वयं संसद् के उच्च न्यायालय में अभियोग का रूप लेती। उसका यह भी अभिप्राय नहीं था कि उन मंत्रियों ने, जिनकी नियुक्ति राजा द्वारा की गई थी; अपने मंत्रित्वकाल में कोई गैरकानूनी कार्य किया है। परन्तु वास्तव में उसका अभिप्राय यह था कि मंत्रिमण्डल की नीति ऐसी थी जिसे कि संसद् के अधिकतर सदस्य बुद्धिमत्तापूर्ण और देश के लिए लाभदायक नहीं समझते, और उस निरूढ़ि के अनुसार जिसको सब ठीक प्रकार से समझते हैं और जो कि उतनी ही कार्यसाधक (effectual) है जितना लिखित कानून, मंत्रियों को अपने इस मंत्री-पद से त्याग-पत्र देना आवश्यक है जिनके लिए संसद् उनको बिल्कुल योग्य नहीं समझती।”

डा० जैनिंग्स (Dr. Jennings) के मतानुसार “कानून की सूखी हड्डियों के ऊपर निरूढ़ियाँ मातों मांस रूपी आवरण हैं। इनसे कानूनी संविधान कार्यरूप में लाया जाता है और वे इसका विचारों के विकास के साथ मेल रखती हैं। संविधान स्वयं कार्य नहीं करता; यह मनुष्यों द्वारा कार्यान्वित किया जाता है। यह राष्ट्रीय सहयोग का साधन है और सहयोग की भावना उतनी ही आवश्यक है जितना कि उसका साधन। सांविधानिक निरूढ़ियाँ उस सहयोग (co-operation) की कार्य-साधना के हेतु विस्तार किए हुए नियम हैं। राष्ट्रीय जीवन की परिवर्तनशील

अवस्थाओं के साथ-साथ संविधान के तथ्यों में भी परिवर्तन आवश्यक है। कानून वही रहने पर भी नई आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए नयी बातों को महत्त्व देना और नई दिशा में उसका अर्थ लगाना आवश्यक होता है। मनुष्यों को पुराने कानून से नई आवश्यकताओं की पूर्ति करनी पड़ती है। सांविधानिक निरूढ़ियाँ ही वे नियम हैं जिनका वे विस्तार करते हैं।

सर विलियम होल्डज्वर्थ (Sir William Holdsworth) के मतानुसार “जहाँ भी शासन-शक्ति भिन्न-भिन्न व्यक्तियों में अथवा संस्थाओं में निहित (vested) हो, दूसरे शब्दों में, जहाँ मिश्रित संविधान हो, वहाँ निरूढ़ियों का विकास प्रत्येक काल में और प्रत्येक स्थान पर होना चाहिये।” बर्क (Burke) का कथन है कि “किसी एक राज्य के घटक भागों को एक-दूसरे पर सरकारी रूप में आस्था रखनी ही पड़ती है और वह आस्था उन सब पर भी रखनी पड़ती है जो इनकी कृतियों (engagements) से कुछ लाभ प्राप्त करते हैं और इस प्रकार सारे राज्य को भिन्न-भिन्न समुदायों में निश्चित रूप से आस्था रखनी पड़ती है। अवश्य ही, निरूढ़ियों के नियमों की उत्पत्ति संविधान के भिन्न-भिन्न भागों के कार्य, उनके आपसी सम्बन्धों तथा विषय के साथ उनके सम्बन्ध को विनियमित करने के लिए होती है। और इतना ही नहीं कि इन परिस्थितियों में ये निरूढ़ियाँ पैदा होंगी अपितु इनमें सदा दो सामान्य विशेषताएँ रहती हैं। प्रथम, यदि हमें संविधान के वास्तविक प्रचलन के विषय में खोज करनी हो तो हमें इन निरूढ़ियों की ओर ही देखना पड़ेगा। वे यह निर्धारित करती हैं कि विधि के नियम, जिन्हें वे पहले ही मान कर चलती हैं, किस तरह लागू किए जाएँ कि संविधान की प्रेरक शक्ति बन सके। दूसरे, इन निरूढ़ियों का उपयोग इसलिए भी होता है कि संविधान का वास्तविक प्रचलन उस समय प्रचलित सांविधानिक सिद्धान्त के अनुसार ही हो।

निरूढ़ियों का मूल्य—प्रो० डायसी (Prof. Dicey) के मतानुसार अधिकतर निरूढ़ियाँ यह निर्णय करने की प्रणाली के लिए नियम रूप हैं कि ताज यानी क्राउन की विवेक-शक्तियों का प्रयोग किस तरह हो। निरूढ़ियों का दूसरा ध्येय है कि संसद् तथा मन्त्रिमण्डल द्वारा अन्त में मतदाताओं की इच्छा-पूर्ति हो। उसके शब्दों में, “हमारी वर्तमान सांविधानिक धर्मसंहिता (constitutional morality) इस चीज को सिद्ध करती है जिसे दूसरे देशों में जनता की प्रभुता (sovereignty) कहा जाता है।” वह नियम जिसके द्वारा शासकों की नियुक्ति का अधिकार विशेष रूप से लोकसभा को प्राप्त है, वास्तव में कार्यपालिका का अन्तिम नियन्त्रण राष्ट्र को सौंपता है।

डा० जैनिंग्स के मतानुसार निरूढ़ियाँ दो महत्त्वपूर्ण कार्यों की पूर्ति करती हैं। प्रथम वे एक कठोर ढाँचे को बदलती हुई सामाजिक आवश्यकताओं तथा राजनैतिक विचारों के साथ कायम रखने में सहायक हैं। दूसरे, निरूढ़ियों द्वारा शासनकर्त्ताओं के इस शासन-यंत्र चलने में सहायता मिलती है। मन्त्रिमण्डल प्रणाली शासन-कार्य में सूत्रबद्धता लाती है, शासक तथा विरोधी पक्ष, दोनों मिल-जुल कर कार्य करते हैं।

निरुद्धियों के द्वारा डोमीनियन (Dominions) तथा ब्रिटेन को मिल-जुल कर कार्य करने में सहायता मिलती है।

विधियाँ और निरुद्धियाँ (Laws and Conventions)—विधियों और निरुद्धियों में अन्तर दिखाया जा सकता है। विधियाँ विधानमण्डलों (legislatures) द्वारा बनायी जाती हैं; लेकिन निरुद्धियाँ ऐसे नहीं बनतीं। तो भी; यह सम्भव है कि आज की निरुद्धि कल को कानून बन जाये। इसके अतिरिक्त विधि न्यायालयों द्वारा लागू की जाती हैं, परन्तु निरुद्धियाँ इस प्रकार लागू नहीं होतीं। विधियाँ जड़ होती हैं और निरुद्धियाँ परिवर्तनशील। निरुद्धियों की वृद्धि की तुलना एक वृक्ष की वृद्धि के साथ की जा सकती है। निरुद्धियों की वृद्धि निरन्तर शनैः शनैः होती रहती है, जिसकी ओर ध्यान आकर्षित नहीं होता, परन्तु कानून एकाएक बदल जाते हैं। पुराने कानून को हटाकर इसका स्थान नया कानून ले लेता है, वह भी क्रमशः नहीं, प्रत्युत एकाएक। डा० जैनिंग्स के अनुसार “यद्यपि पहले निरुद्धियाँ कानूनों की नींव पर ही बनती हैं, परन्तु जिस समय एक बार वे स्थिर हो गयीं, तब फिर वे कानूनों का आधार बन जाती हैं। सन् १९१९ में डोमीनियनों की विधान सभाओं के संचालन के विषय में हुए सम्मेलन की रिपोर्ट के अनुसार “ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल (British Commonwealth) के इतिहास में सांविधानिक निरुद्धियों का कानून के साथ सम्बन्ध सुविदित है। इन डोमीनियनों के अपने-अपने घरेलू राज्य-संचालन में तथा आपसी सम्बन्धों में जो राजनैतिक विकास हुआ है, उसकी एक विशेषता ये निरुद्धियाँ रही हैं। कार्यपालक तथा विधायक दोनों शक्तियों में इनका प्रवेश हुआ है। यह उस जगह आपसी सम्बन्धों में समन्वय करने का एक साधन है, जहाँ प्रत्यक्ष व्यावहारिक समस्याओं का निरा कानूनी हल है, या वह स्वतन्त्र विकास में बाधक होता है या उस भावना को समझने में असमर्थ होता है जिससे संस्थाओं को जीवन प्राप्त होता है। इस प्रकार की निरुद्धियाँ सांविधानिक सिद्धान्तों में अपना एक स्थान रखती हैं जो कि आचरण में बाध्यकर अथवा पवित्र मानी जाती हैं, चाहे संसद् की सिद्धान्त रूप में कुछ भी शक्तियाँ हों।

निरुद्धिया और रूढ़िविधि (Conventions and Common Law)—जहाँ तक निरुद्धियों व रूढ़िविधि का सम्बन्ध है, दोनों ही विधानमण्डलों द्वारा अधिनियमित नहीं होते। तो भी, रूढ़िविधि देश के न्यायालयों द्वारा प्रवर्तित की जाती हैं; निरुद्धियों को प्रवर्तित नहीं किया जा सकता। निरुद्धियाँ देश की रूढ़ियों (customs) से पैदा होती हैं पर रूढ़िविधि देश के न्यायालय द्वारा दिए गए निर्णयों (decisions) का परिणाम है।

महत्त्वपूर्ण निरुद्धियाँ (Important Conventions)—अंग्रेजी संविधान में निम्नलिखित निरुद्धियाँ महत्त्वपूर्ण हैं—

(१) इंग्लैंड में समूची मन्त्रिमण्डल पद्धति निरुद्धियों पर आधारित है। जब ग्राम चुनाव समाप्त हो जाते हैं तब निरुद्धि के अनुसार इंग्लैंड के राजा को बहुमत प्राप्त दल के नेता को मन्त्रिपरिषद् बनाने के लिए बुलाना पड़ता है। अपने सहयोगियों को चुनने की प्रधान मन्त्री को पूर्ण स्वतन्त्रता है। उस निर्णय में राजा कोई हस्तक्षेप

नहीं करता । वह प्रधान मन्त्री पर अपने मद्दावे व्यक्तियों के लिए दबाव नहीं डालता है ।

(२) मन्त्रि-परिषद् उसी समय तक पदारूढ़ रह सकती है जब तक उसे लोकसभा का विश्वास (confidence) प्राप्त है । यदि मन्त्रि-परिषद् के विरुद्ध बहुमत हो जाए तो इसके सामने दो मार्ग हैं । यह तुरन्त ही त्याग-पत्र दे सकता है । और विरोधी दल के नेता को मन्त्रि-परिषद् बनाने के लिए बुलाया जा सकता है, अथवा हारी हुई मन्त्रि-परिषद् के प्रधान मन्त्री को यह अधिकार है कि वह राजा से लोकसभा (House of Commons) को भंग करने के लिए कहे । निरुद्धि ऐसी है कि यदि इस प्रकार की प्रार्थना की जाये, तो राजा को लोकसभा को भंग करने की आज्ञा देनी ही पड़ती है । फिर आम चुनाव कराये जाते हैं । यदि हारी हुई मन्त्रि-परिषद् को चुनावों में बहुमत प्राप्त हो जाए, तो वह पदारूढ़ रहती है । यदि यह नये चुनावों में हार जाए तो फिर इसे नई लोकसभा की बैठक होने से पहले ही त्याग-पत्र देना पड़ता है । यह दूसरी बार लोकसभा को भंग करने की माँग नहीं कर सकती ।

(३) मन्त्रिगण सामूहिक रूप से (collectively) लोकसभा के प्रति उत्तरदायी हैं । यदि एक मन्त्री भी हार जाता है तो सारी मन्त्रि-परिषद् को त्याग-पत्र देना पड़ता है । लार्ड मॉरले (Lord Morley) के मतानुसार “साधारणतया विभागों की नीतियों के प्रत्येक महत्वपूर्ण अंश के लिए समस्त मन्त्रि-परिषद् उत्तरदायी है । और सब मन्त्री एक साथ खड़े रह सकते हैं और इकट्ठे ही गिरते हैं । वित्तमन्त्री (Chancellor of the Exchequer) का मन्त्रित्व विदेश मन्त्रालय (Foreign Office) की गलती होने पर भी समाप्त हो सकता है और कुशल गृहमन्त्री को एक मूर्ख युद्ध-मन्त्री की गलती से हानि पहुँच सकती है । मन्त्रि-परिषद् राजा व संसद् दोनों के सामने इकाई रूप है । इसके विचार राजा के व संसद् के सामने इस प्रकार से रखे जाते हैं जैसे कि मानो वे एक व्यक्ति के विचार हों । यह अपनी सलाह इकाई रूप में ही देता है, चाहे यह राजा को दी जाए, लार्ड सभा की दी जाए, या लोकसभा को दी जाए । मन्त्रि-परिषद् की प्रथम विशेषता जैसा कि अब समझा जाता है उसका संयुक्त और अविभाज्य उत्तरदायित्व (united and indivisible responsibility) है ।

(४) एक दूसरी निरुद्धि लोकसभा के अध्यक्ष (Speaker) के विषय में है । लोकसभा के अध्यक्ष का चुनाव दलों के आधार पर होता है परन्तु चुनाव के पश्चात् वह अपने दल से सम्बन्ध-विच्छेद कर लेता है । वह स्वतन्त्र हो जाता है और किसी दल से उसका कोई सम्बन्ध नहीं रहता । वह विलकुल निष्पक्ष रूप से व्यवहार करता है । परिणाम यह होता है कि उसको अगले आम चुनाव में निर्विरोध चुना जाता है और जब तक वह चाहे तब तक वह अध्यक्ष रह सकता है ।

(५) विधि के अनुसार लार्ड सभा इंग्लैंड में पुनर्विचार (appeal) के लिए सर्वोच्च न्यायालय है । परन्तु निरुद्धि के अनुसार, जिस समय लार्ड सभा अपील के उच्चतम न्यायालय के नाते कार्य करती है तब केवल विधिज्ञ-सदस्य (law-lords) ही उसमें भाग लेते हैं और लार्ड सभा के दूसरे सदस्य नहीं होते । इन कानून-

विशेषज्ञों की नियुक्ति उनके कानून सम्बन्धी ज्ञान के कारण जीवन भर के लिए की जाती है ।

(६) एक अन्य निरुद्धि के अनुसार राजा अपने निषेधाधिकार (veto) को काम में नहीं लाता । जब कोई विधेयक (bill) लार्ड सभा और लोक सभा दोनों में स्वीकृत हो जाता है तब वह विधेयक राजा के पास हस्ताक्षरों के लिए भेजा जाता है । राजा की अनुमति के बिना कोई विधेयक अधिनियम (act) नहीं बनता । राजा उस विधेयक को अस्वीकार कर सकता है, उसे स्वीकार करने से इनकार कर सकता है परन्तु इस निरुद्धि के कारण राजा अपनी 'वीटो' को काम में नहीं लाता ।

(७) इंग्लैंड के प्रधान मन्त्री के विषय में भी एक निरुद्धि है । यह सत्य है कि १९वीं सदी में पामस्टन, सैलिसबरी इत्यादि अनेक प्रधान मन्त्री लार्ड सभा के सदस्य थे । किन्तु निरुद्धि की मांग है कि प्रधान मन्त्री को लोक सभा का सदस्य होना चाहिए । यह प्रसिद्ध है कि १९२२ में लार्ड कर्जन को जार्ज पंचम ने इसलिए प्रधान मन्त्री नियुक्त नहीं किया कि वह लार्ड सभा का सदस्य था ।

(८) एक अन्य निरुद्धि के अनुसार, संधियाँ संसद् के किसी अधिनियम के अधिकार के बिना ही की जा सकती हैं । किन्तु कोई भी मन्त्री किसी संधि को करने का साहस नहीं करेगा जब तक कि उसे यह विश्वास न हो जाए कि लोकसभा का बहुमत अमुक संधि के हक में है ।

(९) एक अन्य निरुद्धि यह है कि यदि लार्ड सभा लोक सभा के स्वीकृत विधेयक का विरोध करती रहे, तो राजा का यह कर्तव्य है कि उस लार्ड सभा में इतने और 'लार्ड' नियुक्त करे, या नियुक्त करने की धमकी दे जिससे कि लार्ड सभा में विरोधी दल कम रह जाय । यह बात सब जानते हैं कि इस प्रकार की धमकी १८३२ व १९११ में दी गई थी ।

(१०) एक निरुद्धि यह है कि संसद् का अधिवेशन वर्ष में एक बार अवश्य बुलाना पड़ता है । संसद् के दो आह्वान (summoning) के बीच एक वर्ष से अधिक समय व्यतीत नहीं होना चाहिए ।

(११) डोमीनियन स्थिति (Dominion Status) की उत्पत्ति भी निरुद्धियों द्वारा ही हुई है । यह सत्य है कि कुछ निरुद्धियों को १९३१ के वेस्टमिंस्टर व्यवस्थापन (Statute of Westminster) द्वारा कानून का रूप दे दिया गया है, परन्तु अभी ऐसी बहुत सी बातें हैं जिन पर निरुद्धियाँ लागू होती हैं । डोमीनियनों के संधियाँ करने के विषय में वे निरुद्धियाँ ही लागू होती हैं जो १९२६ तथा सन् १९३० की इम्पीरियल कान्फ्रेंसों की रिपोर्टों में निहित हैं । साथ ही ऐसे कानून में किसी परिवर्तन के लिए, जिसका सम्बन्ध राज्यासहासन पर उत्तराधिकार तथा राजा के अभिधान (royal style and titles) से हो तो ब्रिटेन डोमीनियनों की संसदों की सम्मति (consent) की आवश्यकता है ।

(१२) एक निरुद्धि यह भी है कि किसी भी विधेयक को लोकसभा व लार्ड सभा में कुछ क्रमिक अवस्थाओं में से गुजरना पड़ता है । तीन वाचनों सम्बन्धी व्यवस्था निरुद्धि की ही बात है ।

(१३) एक और निरुद्धि जोड़ी बनाने (pairing) की है। यदि बहुमत प्राप्त दल के किसी सदस्य के अनुपस्थित रहने की सम्भावना है तो वह सदस्य अपने दल के सचेतक (Whip) को सूचित करता है और फिर वह सचेतक विरोधी दल के सचेतक से मालूम करता है कि क्या उसके दल का भी कोई सदस्य अनुपस्थित रहने वाला है। यदि विरोधी दल का भी ऐसा कोई सदस्य हो तो फिर वे दोनों सदस्य अनुपस्थित रह सकते हैं और मत-गणना के अवसर पर उनकी अनुपस्थिति से कोई अन्तर नहीं पड़ता। इस प्रकार की योजना में उन सदस्यों की 'जोड़ी बन गयी' (paired), ऐसा कहा जाता है।

(१४) एक और निरुद्धि यह है कि लोकसभा की समितियों (committees) में दलों के प्रतिनिधियों की संख्या सभा में दलों की संख्या के अनुसार होती है। यदि कोई बहुमत प्राप्त पदासीन दल (party in power) सब समितियों में अपने ही दल के सदस्यों की नियुक्ति करे तो यह कानून के विरुद्ध नहीं है, परन्तु चलन का आधार निरुद्धि ही है।

(१५) एक और निरुद्धि यह है कि शासक दल की ओर से एक भाषण होने के पश्चात् दूसरा भाषण विरोधी दल के सदस्य का होगा। तथ्य तो यह है कि विरोध का विचार स्वयं ही निरुद्धि की बात है।

(१६) एक और निरुद्धि यह है कि सामाजिक विधान (social legislation) तैयार करते समय सम्बन्धित विभाग के लिए यह आवश्यक है कि वह बाहरी समाज के उसी विषय से सम्बन्ध रखने वाले लोगों से परामर्श करे। यदि कारखानों के विषय में कोई नया विधेयक स्वीकार करना है तो गृह-विभाग (Home Office) का यह कर्तव्य है कि वह ट्रेड यूनियन कांग्रेस की जनरल कौंसिल से परामर्श करे। किसी ने कहा है, "पिछले समय से यह रीति रही है और इसकी प्रशंसा हुई है कि मन्त्री वैधानिक प्रस्तावों के विषय में इस संस्था से परामर्श करे और यह खेद की बात है कि मन्त्री इस रीति का अनुसरण आर्थिक सहायता (subsidies) बन्द करने जैसी महत्त्वपूर्ण बात के लिए नहीं कर सका।"

(१७) एक अन्य निरुद्धि यह है कि सरकार विवादास्पद प्रश्नों पर निर्वाचकों (electorate) के विनिर्दिष्ट अधिदेश (specific mandate) के बिना विधान सूत्रपात नहीं करती। यह अधिदेश निरुद्धि (mandate convention) के नाम से प्रसिद्ध है, और इससे जनप्रभुत्व (popular sovereignty) के सिद्धान्त की पुष्टि होती है। १८४५ में लेबर पार्टी के घोषणा-पत्र (manifesto) में हाउस ऑफ़ लार्ड्स की शक्तियों को कम करने की आवश्यकता पर स्पष्ट रूप से इन शब्दों में कहा गया था—“हम यह स्पष्ट रूप से घोषणा करते हैं कि हम, हाउस ऑफ़ लार्ड्स के, जनमत में रुकावट डालने वाले कार्यों को बर्दाश्त नहीं करेंगे।” फलस्वरूप, जब लेबर पार्टी ने राष्ट्रीयकरण सम्बन्धी कानूनों को पास किया, उस समय हाउस ऑफ़ लार्ड्स के अनुदार (Conservative) बहुमत ने उनको अस्वीकृत नहीं किया। हाउस ऑफ़ लार्ड्स में अनुदार दल के नेता, लार्ड क्रेनबोर्न (Lord Cranborne) ने कहा था—“हमारे व्यक्तिगत विचार कुछ भी क्यों न हों, हमें स्पष्ट रूप से

स्वीकार करना चाहिये कि ये प्रस्ताव हाल के आम चुनाव में देश की जनता के सम्मुख रखे गये थे और उसने इन प्रस्तावों का पूरा ज्ञान होते हुए, लेबर पार्टी को सत्तारूढ़ किया। इसलिये, मेरे विचार से, सरकार उचित रूप से यह दावा कर सकती है कि उसे इन प्रस्तावों को पेश करने का अधिदेश (mandate) प्राप्त है। मेरे विचार से, इस सदन के लिये इन प्रस्तावों का विरोध करना, जो कि निर्वाचकों के सम्मुख रखे गये थे, सांविधानिक तौर पर वृत्तिपूर्ण होगा, जब कि हाल ही में देश ने उन पर अपने विचार प्रकट कर दिये हैं। इसी प्रकार हाऊस ऑफ़ लार्ड्स के सुधार के प्रश्न पर जब उदार दल को जनता का अधिदेश प्राप्त हो गया था, तब हाऊस ऑफ़ लार्ड्स ने अपना विरोध समाप्त कर दिया था और इस प्रकार १९११ का पार्लियामेंट एक्ट पास हुआ हुआ था।

निरुद्धियों के पीछे क्या शक्ति है ? (Sanction behind Conventions)—प्रो० डायसी (Prof. Dicey) के मतानुसार, सांविधानिक समझौते निश्चित रूप से कानून नहीं हैं। ये वे नियम नहीं हैं जिन्हें न्यायालय लागू कर सकें। यदि कोई प्रधान मन्त्री लोकसभा के द्वारा अविश्वास का प्रस्ताव पास होने पर भी जमा रहे, यदि वह (जैसा कि इसी प्रकार की परिस्थिति में लार्ड पामस्टन ने किया) लोकसभा को भंग करे, या राजा से कहकर भंग करवाये, परन्तु, लार्ड पामस्टन के असदृश नयी चुनी गयी लोकसभा द्वारा दूसरी बार भी विश्वास प्राप्त न कर सके और ऐसा सब कुछ होने पर भी अपने पद पर जमा रहे, तो कोई भी अस्वीकार नहीं कर सकता कि उस प्रधान मन्त्री ने संविधान के विलकुल विपरीत कार्य किया है। तो भी, कोई न्यायालय उसके आचरण पर विचार नहीं कर सकता। इसी तरह मान लीजिए कि दोनों सभाओं के किसी महत्वपूर्ण विधेयक को स्वीकार करने के पश्चात् यदि राजा उस पर अनुमति नहीं देता हो, यानी अपना निषेध (veto) का अधिकार काम में लाता है, यह प्रथा (usage) का घोर उल्लंघन (gross violation) है, परन्तु किसी भी अंग्रेजी कानून के अनुसार यह बात न्यायालय में नहीं लाई जा सकती या, एक और उदाहरण लीजिये। मान लीजिये, कि संसद् का अधिवेशन कार्य-संचालन के हेतु एक वर्ष से अधिक समय तक नहीं बुलाया गया तो यह एक अत्यन्त असांविधानिक आचरण माना जायेगा, परन्तु देश में ऐसा कोई न्यायालय नहीं है जिसके सामने यह अभियोग ले जाया जा सके कि संसद् का अधिवेशन नहीं बुलाया गया। फिर भी जो निरुद्धि सम्बन्धी नियम हैं ये यदि पूर्ण रूप से कानून नहीं हैं तो भी लगभग कानून की तरह ही बन्धनकारी माने जाते हैं। वे बहुत से संसदीय अधिनियमों (statutory enactments) के जैसे ही मान्य हैं या ऐसे मालूम होते हैं और कुछ अंशों में तो और भी अधिक मान्य हैं। समस्या यह है कि वह कौनसा बल है जो स्वाभाविक रूप से ही इन नियमों को मानने के लिए बाध्य करता है और जिसके पीछे कोई न्यायिक कठोर शक्ति (coercive power) नहीं है।”

प्रो० डायसी ने निरुद्धियों के पीछे मौजूदा बल के विषय में दो विचारों की ओर संकेत किया है और वे इस निष्कर्ष पर पहुँचे हैं कि वे निरुद्धियों के पीछे वास्त-

विक बल नहीं हैं। पहले विचारानुसार, महाभियोग (impeachment) के डर के कारण से निरुद्धियों का पालन किया जाता है। डायसी (Dicey) इस सत्य को स्वीकार करता है कि निरुद्धियों के पालन की आदत, शुरु में, महाभियोग ने ही पैदा और पुष्ट की, परन्तु आधुनिक काल में ऐसा नहीं है। आधुनिक काल के राजनीतिज्ञों (statesmen) पर जेल तथा फाँसी (tower and the block) के डर का प्रभाव नहीं पड़ता। अनेक वर्षों से संविधान के उल्लंघन के विषय में कोई महाभियोग नहीं लाया गया है और वास्तव में महाभियोग की प्रथा का अब चलन नहीं रहा है। भविष्य में भी इसके प्रयोग की कोई सम्भावना नहीं है। देश में मन्त्रिमण्डलीय पद्धति के विकास ने इसको व्यर्थ बना दिया है। मन्त्री-पद के उत्तरदायित्व तथा महाभियोग दोनों एक दूसरे के विपरीत हैं।

डायसी ने इस विचार की ओर भी संकेत किया है कि निरुद्धियों का पालन जनमत (public opinion) के द्वारा सुनिश्चित हो गया है। डायसी के शब्दों में, “यह समझना कि सांवैधानिक समझौतों को केवल जनता के अनुमोदन के द्वारा ही बाध्य करने वाली शक्ति (coercive power) प्राप्त है, ठीक ऐसा होगा जैसे यह स्वीकार कर लिया जाये कि अन्तर्राष्ट्रीय विधि की निरुद्धियाँ केवल नैतिक बल (moral force) के कारण प्रचलित हैं। कुछ ऊँचे स्वप्न-द्रष्टाओं (dreamers) को छोड़कर प्रत्येक व्यक्ति समझता है कि अन्तर्राष्ट्रीय नैतिकता बहुत हद तक नैतिक शक्ति के आधार पर नहीं, परन्तु बहुत भौतिक शक्तियों पर यानी जल व स्थल सेनाओं पर निर्भर करती है, जिनके द्वारा प्रचलित लोकमत की इच्छा का समर्थन किया जाता है, और कम से कम इंग्लैंड में तो, सांवैधानिक निरुद्धियों का पालन और समर्थन जनता के अनुमोदन से बड़ी या उसके अतिरिक्त किसी अन्य वस्तु के कारण किया जाता है।”

डायसी के मतानुसार “राजनीतिक शास्त्र की आचारनीति (ethics) के सिद्धान्तों को चाहे महाभियोग (impeachment) के भय ने स्थापित किया हो, और जनमत ने प्रभावित किया हो, परन्तु निरुद्धियों के पीछे यह बल है कि इनका भंग दोषी को तुरन्त ही देश के नियमों तथा न्यायालयों के साथ संघर्ष में ले आता है। मान लो कि संसद् का सत्रावसान (prorogation) हुए एक वर्ष से अधिक समय हो जाय और दो वर्ष तक संसद् न बुलाई जाए। इसका परिणाम यह होगा कि सेना अधिनियम (Army Act) का अन्त हो जावेगा और सेना को, बिना कानून भंग किये, वश में रखने का कोई उपाय नहीं है। या तो सेना भंग कर दी जाये और न्याय व शान्ति व समाज-व्यवस्था नष्ट हो जाये, या फिर किसी भी कानूनी प्राधिकार के बिना ही सेना को कायम रखा जाये। यदि दूसरा मार्ग अपनाया जाये, तो मुख्य सेनापति से लेकर छोटे से छोटा अधिकारी तक प्रत्येक व्यक्ति देश के कानून के विरुद्ध कार्य करता है। इसके अतिरिक्त, कोई बजट (budget) स्वीकृत नहीं हो सकता और करों की उगाही अवैध हो जाती है। संसद् की स्वीकृति के बिना ये सब कर उगाहने वाले व्यक्ति गिरफ्तार हो जायेंगे। इसका परिणाम यह होगा कि वह शासन, जिसने संसद् के वार्षिक सम्मेलन की निरुद्धि को भंग किया है, अपने

आपको बड़ी कठिन आपत्ति में उलझा हुआ पायेगा। इससे यह निष्कर्ष निकलता है कि निरुद्धियाँ वास्तव में देश के कानून पर आधारित तथा उसके द्वारा सुरक्षित हैं। डायसी (Dicey) मानता है कि यदि लोकसभा का विश्वास खो बैठने के पश्चात् भी कोई मन्त्रिमण्डल त्याग-पत्र न दे तो उसका भी यही परिणाम होगा।

आलोचकगण प्रो० डायसी (Prof. Dicey) के इस विचार में कुछ त्रुटियाँ बतलाते हैं। यह कहा गया है कि डायसी ने इसे स्वयं स्वीकार किया है कि प्रत्येक निरुद्धि के उल्लंघन के लिये देश का कानून दोषी को दण्ड नहीं देता। उदाहरण-स्वरूप, यदि कोई विधेयक संसद् में उतनी बार नहीं पढ़ा गया, जितनी बार की प्रथा है, तो इसमें देश के किसी कानून का उल्लंघन नहीं है। इसके अतिरिक्त, अविश्वास का प्रस्ताव पास होने पर त्याग-पत्र देने की निरुद्धि के उल्लंघन पर कानून का मन्त्रिमण्डल के साथ तुरन्त ही भगड़ा खड़ा नहीं होगा। यदि कोई मन्त्रिमण्डल किसी वर्ष का बजट (budget) स्वीकृत हो जाने पर और सेना के जीवन में एक वर्ष की अवधि बढ़ जाने के पश्चात् पराजित हो जाता है तो वह पराजित मन्त्रिमण्डल अगले वर्ष तक, जबकि बजट (budget) दूसरी बार स्वीकृत कराया जावेगा, पदारूढ़ रह सकता है। लौवेल (Lowell) के मतानुसार, इंग्लैंड प्रति वर्ष नया सेना अधिनियम बनाने और प्रत्येक बारह मास के लिए नये विनियोग कराने के वास्ते सदा संसद् के वार्षिक अधिवेशन कराने के लिए मजबूर नहीं है। संसद्, जिसका कि असीम अधिकार है, स्थायी रूप से सेना अधिनियम स्वीकार कर सकती है और प्रचलित करों को कुछ निश्चित वर्षों के लिए प्रमाणित कर सकती है और सारे साधारण खर्चों को संचित निधि (consolidated fund) पर स्थायी रूप से प्रभारित (charged) कर सकती है जिसमें से समस्त व्यय बिना वार्षिक स्वीकृति (annual authorization) के किया जा सके।

समालोचकों का यह भी कहना है कि निरुद्धियों के पीछे जो बल है, वह महाभियोग का भय भी नहीं है। महाभियोग अब बेकार हो गया है और न अब उसके पुनर्जीवित होने की सम्भावना है।

डा० जैनिंग्स (Dr. Jennings) के मतानुसार, यह आज्ञा-पालन व्यापक स्वीकृति पर आधारित है, किसी बल पर नहीं। यदि जनता उनको मानना न चाहे तो कोई भी बल उनको मानने के लिए बाध्य नहीं कर सकता।

ऑग (Ogg) के अनुसार निरुद्धियों के पीछे वास्तविक सत्ता जनमत का बल है। निरुद्धियों का पालन इसलिए किया जाता है कि जनता की माँग है कि उनका पालन होना चाहिये। जनता कभी भी इसके उल्लंघन को सहन नहीं करेगी। एक पराजित मन्त्रिमण्डल को पद छोड़ना ही चाहिये। जनता ऐसे मन्त्रिमण्डल के स्थिर रहने को सहन नहीं करेगी, क्योंकि वह जनता के प्रतिनिधियों का विश्वास खो चुका है। जनता की माँग यह भी है कि प्रति वर्ष संसद् का सम्मेलन बुलाना ही चाहिये ताकि राज्य के कार्य-व्यापार पर जनता के प्रतिनिधि विचार-विनिमय कर सकें। इसी प्रकार जनता यह भी स्वीकार नहीं करेगी कि जब कभी लॉर्ड्स सभी एक उच्चतम अपीलीय न्यायालय के नाते कार्य करे तब उस बैठक में सभी सदस्य

सम्मिलित हों। विधि एक प्राविधिक (technical) वस्तु है, और लॉर्ड सभा के सभी सदस्यों से यह आशा नहीं की जा सकती कि वे इसे ठीक प्रकार से समझ सकेंगे। इसमें कोई सन्देह नहीं कि लॉर्ड सभा के सभी सदस्य उस उच्चतम न्यायालय में पुनर्विचार के प्रार्थना पत्रों पर न्याय करने के हेतु भाग लेने के लिए आग्रह करें तो फिर जनता की ओर से यह माँग होने लनेगी कि उस सभा से यह अधिकार वापिस ले लिया जाय। दूसरी निरुद्धियों के विषय में भी इसी प्रकार कहा जा सकता है। जनता यह आशा करती है कि किसी विधेयक पर जो लोकसभा व लॉर्ड सभा द्वारा स्वीकार कर लिया गया हो, राजा को अपना निषेधाधिकार काम में नहीं लाना चाहिये। यदि किसी एक विषय को जनता के प्रतिनिधि स्वीकार कर चुके हों और इसकी स्वीकृति में मन्त्रिमण्डल की ओर से कोई विरोध नहीं है तो राजा के उसे वीटो करने का कोई अर्थ नहीं। इन परिस्थितियों में यह कहा जा सकता है कि निरुद्धियों के पीछे वास्तविक बल जनमत का बल है।

Questions for Revision

1. What do you consider the distinctive features of the English Constitution ?
2. Mention the chief characteristics of the English Constitution.
3. "A child of accident and design." Does it apply to the English Constitution ?
4. "The British Constitution is a judge-made Constitution." (Dicey). Discuss.
5. "The English Constitution is highly flexible." (Marriot). Explain. How far do you agree that the flexibility of the English Constitution is at once its glory and danger ?
6. "It is not worthwhile to question the usefulness of its flexible character. In it, it is as easy to remedy mistakes as it is to make them, but its benefits should not be lost in order to safeguard against rot and remote possibilities." Discuss this observation of Dr. Finer with regard to the English Constitution.
7. Describe the process of constitutional amendment in England, the United States of America and Switzerland and on this basis categorize those constitutions into rigid or flexible.
8. The British Constitution "owes its constitutional character not to any single event or movement, but to a process of growth at least as old as the Norman conquest. We might indeed look back still farther to the Saxon Kings under whom the realm of England and its shires came into existence, most of all to Alfred, the best of our Kings, who in his life and character seems an English Constitution in himself." Discuss.

9. "The Government of the United Kingdom is in ultimate theory, an absolute monarchy, in form a limited constitutional monarchy, and in actual character a democratic republic." (Ogg). Discuss.
10. According to Sir Maurice Amos, the Englishman is conservative, tradition-loving and illogical. How far are these traits of English character traceable in the English Constitution ?
11. "The Englishman is conservative even in his revolutions." (Ogg and Zink). Discuss.
12. Indicate clearly the part played by constitutional conventions in the governments of Great Britain and the United States. Mention some of the most important constitutional conventions in the two countries.
13. It is still safe to say that the English Constitution retains the peculiarity of consisting largely of customary rules enforced by public opinion rather than of legal rules enforced by the Courts. Discuss.
14. In what ways have the conventions of the British constitution converted the hereditary monarchy into a democracy ?
15. Explain fully the distinction between the Laws and the Conventions of the Constitution. Give at least eight examples of Conventions of the Constitution from the British Constitution, four from the American and two each from the French and the Swiss Constitution. Why are Conventions obeyed ?
16. What are the important Conventions in England and what is the sanction behind them ?
17. Distinguish between 'Law' and 'Conventions' and explain clearly the importance of Conventions in the working of the British Constitution.
18. "The association of Constitutional Conventions with Law has long been familiar in the history of the British Commonwealth it has permeated both executive and legislative powers. It has provided a means of harmonising relations where a purely legal solution of practical problems was impossible; and which would have impaired development or would have failed to catch the spirit which gives life to institutions. Such Conventions take their place among the constitutional principles which are in practice regarded as binding and sacred whatever the Powers of Parliament in theory may be." Discuss.

19. "In the main, the Conventions are observed because they are a code of honour. They are, as it were, the rules of the game and the single class in the community, which had hitherto had the conduct of English public life almost entirely in its own hands, is the very class that is peculiarly sensitive to obligation of this kind." (Lowell). Discuss.
20. Elucidate the statement that the unique feature of the British Constitution is to be found in its curious divergence from the actualities of the Government ; *i. e.*, in the fact that in it, 'nothing is what it seems to be what it is.' Add at least five illustration of this divergence. How would you account for its existence ?
21. The English Constitution does not, in reality, exist. Discuss.
22. Describe the different sources of the British Constitution. Discuss the main elements that go to make the British Constitution.
23. "Can Mr. Burke produce the English Constitution ? If he cannot, we may fairly conclude that though it has been so much talked about, no such thing as a constitution exists or did ever exist." (Thomas Paine). Discuss.
24. On what grounds would you recommend to every student of Governments a study of the British constitution ? What are the main Contributions of the British people to the science of Government ?

अध्याय २

इंग्लैंड का राजा

(King of England)

इंग्लैंड में राजा का पद (kingship) पुराने ऍंग्लो-सैक्सन काल से चला आता है। इसका इतिहास रंग-विरंगा है। एक समय था जब कि इंग्लैंड का राजा जो चाहता था कर सकता था। वह राज्य-कार्यों में पूरी तरह स्वेच्छाचारी (absolute) था। उसकी इच्छा ही कानून थी। किन्तु जैसे-जैसे समय व्यतीत होता गया, संसद् की शक्ति बढ़ती गई। हालाँकि बहुत से झगड़े हुए, परन्तु शानदार राज्य-क्रान्ति (Glorious Revolution, १६८८) के बाद राजा का पद आखिरकार संसद् के अधीन हो गया। उसके बाद मन्त्रिमण्डलीय प्रणाली का विकास हुआ, जिसके कारण राजा की स्थिति नामधारी शासक (figurehead) की हो गई।

राजा और क्राउन या ताज (King and Crown)—राजा और क्राउन में एक मौलिक (fundamental) भेद है। ब्रिटिश शासन की शब्दावलि में बहुत से सूक्ष्म भेद (subtle distinction) हैं, परन्तु, जैसा कि ग्लैडस्टन (Gladstone) ने एक बार कहा था, और क्राउन के बीच जो भेद है उससे महत्वपूर्ण कोई भेद नहीं है।

राजा और क्राउन के बीच के भेद को इस कहावत में, कि “राजा मर गया, राजा चिरंजीवी हो” (The king is dead, long live the king) बड़ी ही अच्छी तरह से स्पष्ट किया गया है। इसका मतलब यह है कि कोई खास राजा मर सकता है किन्तु राजा-पद की संस्था (institution of kingship) स्थिर रहती है। यह ठीक ही कहा गया है कि “क्राउन कभी नहीं मरता” (Crown never dies)। क्राउन के अधिकार, कर्तव्य तथा परमाधिकारों (prerogatives) कभी एक क्षण के लिए भी नहीं रुकते। वे एक पद से सम्बन्धित हैं, न कि व्यक्ति विशेष से।” प्रो० मनरो (Prof. Munro) के शब्दों में “क्राउन एक कृत्रिम तथा विधि-निर्मित व्यक्ति (artificial and juristic person) है। यह न शरीर धारण करता है और न कभी मरता ही है।” सर सिडनी लो (Sir Sidney Low) के शब्दों में, “क्राउन एक सुविधाजनक कार्यानुकूल कल्पना (convenient working hypothesis) है।” डा० फाइनर के कथनानुसार, “जब हम राजनीति में क्राउन के कार्यों की विवेचना करते हैं तब हमारा मतलब उस प्रेरक शक्ति से होता है जिसका निर्माण जनता, संसद् तथा मन्त्रि-परिषद् ने सदियों के सांवैधानिक विकास से स्थापित कुछ औपचारिक प्रबन्धों (formal arrangements) के अनुसार किया है।” क्राउन इन राजनैतिक शक्तियों के असली केन्द्रों (effective centres) के ऊपर एक अलंकृत उपाधि

(ornamental cap) है। क्राउन शक्ति का एक चिह्न मात्र है। यह एक वैधानिक कल्पना (legal fiction) है। यह सर्वोच्च सत्ता का संकलन है।

राजा कोई दोष नहीं कर सकता (The King can do no wrong)— इस कथन का तात्पर्य है कि इंग्लैंड के राजा के नाम से किये गये कार्यों के लिये उसको उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता। कारण स्पष्ट है। राजा की कोई भी आज्ञा तब तक अमल में नहीं आती जब तक उस पर किसी मन्त्री द्वारा हस्ताक्षर न कर दिये गये हों। जो मन्त्री राजा की आज्ञा पर हस्ताक्षर करता है वह उसके लिये उत्तरदायी हो जाता है। कोई आश्चर्य नहीं कि राजा का उत्तरदायित्व समाप्त हो जाता है।

राजा कोई दोष नहीं करता क्योंकि वह किसी वृत्ति को अधिकृत (authorize) नहीं कर सकता। राजा वास्तविक कार्यपालक नहीं और न वह किसी कार्य को प्राधिकृत करने की शक्ति रखता है। मन्त्रिगण ही वास्तविक शक्तियाँ व अधिकार रखते हैं और केवल वे लोग ही उत्तरदायी ठहराये जाते हैं। बताया जाता है कि एक बार चार्ल्स द्वितीय के एक दरबारी ने राजमहल (Royal Bed Chamber) के द्वार पर निम्न पंक्तियाँ लिख दी थीं—

“यहाँ पर एक महान् एवं शक्तिशाली राजा लेटा हुआ है,
जिसके वचनों का कोई भी विश्वास नहीं करता,
जो कभी भी गलत बात नहीं कहता,
और न कभी बुद्धिमत्ता का कार्य करता है।”

“Here lies a great and mighty King,
Whose promise none relies on,
Who never said a foolish thing,
Nor ever did a wise one.”

चार्ल्स द्वितीय का उत्तर था कि यह सब बहुत कुछ सत्य है, क्योंकि “उसके शब्द उसके थे, परन्तु उसके कार्य मन्त्रियों के कार्य थे।”

लार्ड अर्सकिन के शब्दों में “राजा ऐसा कोई अन्तःकरण (conscience) नहीं रख सकता, जो उत्तरदायी नागरिकों की धरोहर नहीं है। यह जब अपने राज्य-पदाधिकारियों को कार्यालय की मोहरें (seals of the office) सौंपता है तब उसका अन्तःकरण, जहाँ तक राज्य से सम्बन्धित है, उनके साथ ही चला जाता है। इंग्लैंड में राजा के परमाधिकारों को कम करने, उसके उच्च पद की प्रतिष्ठा को घटाने तथा राजा को सामान्य व्यक्ति की स्थिति तक पहुँचाने के लिए, मैं कतई तैयार नहीं.....
.....सभी व्यक्तियों में दोष हो सकते हैं परन्तु हमारे शासन की बुद्धिमत्ता उन दोषों को राजा से दूर रखती है.....वह कोई भी कार्य बिना परामर्श के नहीं कर सकता, और जो कुछ किया गया है, उसकी मंजूरी पदारूढ़ व्यक्ति देता है, चाहे वह किसी भी स्रोत से आरम्भ हुआ हो।”

लार्ड इशर के मतानुसार, “राजा के बहुत से परमाधिकार हैं, परन्तु जब इनको कार्यरूप में परिणत किया जाता है तब केवल संसद् के प्रति उत्तरदायी मन्त्री की

सलाह पर उनका प्रयोग हो सकता है। यह उपपत्ति (proposition) मौलिक है और १६८८ के सिद्धान्तों पर आधारित वैधानिक राजतन्त्र (constitutional monarchy) और अन्य प्रकार की सरकारों में भेद करती है। संविधान की आन्तरिक कार्य-प्रणाली से अपरिचित व्यक्ति इसमें सन्देह नहीं कर सकता कि राजा के पास बहुत सी शक्तियाँ हैं और वह उनका प्रयोग करता है। उसे सहायता, नियुक्ति, नाविक, सैनिक, धार्मिक एवं नागरिक विषयों में स्वच्छन्द महत्त्वपूर्ण प्रभावी शक्ति प्राप्त है। विदेश नीति के ऊपर उसका व्यक्तित्व उसकी विदेशी दरबारों की गहरी जानकारी एवं विदेशी राजा-महाराजाओं से उसके सम्बन्ध के अनुरूप प्रभाव डालता है।.....

“यदि राजा का मन्त्री राजा से संविधान का उल्लंघन करने को कहे तो राजा उस समय क्या करेगा?”

“उत्तर यह है, कि जब तक राजा लोकसभा के समर्थित मन्त्री की सम्मति पर कार्य करता है तब तक वह अवैधानिक रूप से कार्य नहीं कर सकता। मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व राजतन्त्र का संरक्षक है। इसके अभाव में राजतन्त्र राजनीतिक भगड़ों की आंधियों तथा राजनीतिक तूफानों के बीच अधिक समय तक नहीं ठहर सकता था।”

अन्ततोगत्वा राजा कोई राय नहीं रखता। मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व का सांवैधानिक विचार यदि कुछ भी अर्थ रखता है तो राजा को अपने स्वयं के मृत्यु-पत्र (death warrant) पर हस्ताक्षर करने होंगे, यदि यह संसदीय बहुमत प्राप्त मन्त्री के द्वारा हस्ताक्षर के लिए पेश किया जाए। यदि इस मूल सिद्धान्त में कोई रुकावट पड़ेगी तो राजतन्त्र (monarchy) का अन्त अवश्यम्भावी है।

प्रधानमन्त्री एसक्विथ (Asquith) के शब्दों में “हम यह दो सौ वर्ष की सुस्थापित परम्परा रखते हैं कि राजा अन्ततः अपने मन्त्रियों की सम्मति को स्वीकार करके उस पर कार्य करता है।.....यदि राजा इस नियम को तोड़े तो, वह चाहे या न चाहे, पर उसे राजनीतिक दलबन्दी के अखाड़े में खींच लिया जावेगा और यह कहने में भी कोई अत्युक्ति न होगी कि क्राउन राजनैतिक दलों की फुटबाल बन जावेगा।

मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व के परिणामस्वरूप राजा राजनीतिक दलबन्दी से अलग हो गया है। उसको राजा की लोकप्रियता (popularity) के लिए जोड़ा गया है। पदारूढ़ मन्त्रिमण्डल को ही यश अथवा अपयश प्राप्त होता है, न कि राजा को।

वैधानिक सूत्र (legal maxim) “राजा मर गया, राजा अमर रहे” का अर्थ यह है कि कोई खास राजा मर सकता है लेकिन सिंहासन कभी खाली नहीं रह सकता। एक राजा के स्थान पर दूसरा राजा आ जाता है। यह उत्तराधिकार स्वतः हो जाता है, जैसा कि ऐडवर्ड अष्टम की, अपने पिता की मृत्यु के तुरन्त पश्चात् प्रिवी कौंसिल में की गई घोषणा से पता चलता है। नये राजा ने कहा था कि “मेरे प्रिय पिता राजा की मृत्यु से ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल की अपरिमित हानि हुई

है और मुझ पर राज्य-सत्ता के कर्तव्यों का बोझ आ गया है। मैं जानता हूँ कि आपकी और मेरी सब प्रजा की—और मैं आशा करता हूँ कि मैं कह सकता हूँ कि समस्त संसार की—मेरे साथ सहानुभूति है और मुझे उस स्नेहपूर्ण सहानुभूति का विश्वास है जो कि मेरी माँ को उसके अत्यधिक शोक में प्रदान की जायगी। जब मेरे पिता यहाँ २६ वर्ष पूर्व खड़े हुए थे, तब उन्होंने घोषणा की थी कि उनके जीवन का एक लक्ष्य सांविधानिक सरकार को बनाए रखना होगा। उसी स्थान पर मैंने भी अपने पूज्य पिता के पद-चिह्नों पर चलने का निश्चय किया है, और जिस तरह उन्होंने जीवन भर कार्य किया उसी तरह मैं भी अपनी प्रजा के कल्याण और सुख के लिए कार्य करूँगा। इस कठिन कार्य में सहायता के लिए मैं सम्पूर्ण साम्राज्य की प्रजा के प्रेम और उनकी संसदों की बुद्धिमत्ता में विश्वास रखता हूँ और प्रार्थना करता हूँ कि ईश्वर इस कार्य को पूरा करने में मेरा मार्ग-दर्शन करे।” दूसरे दिन सेंट जेम्स पैलेस के छज्जे (balcony) से यह घोषणा की गई—“सर्वशक्तिमान् परमेश्वर की प्रसन्नता इसी में थी कि वह हमारे स्वर्गीय सर्वोच्च स्वामी राजा जार्ज पंचम को अपनी शरण में बुला ले, जिसकी मृत्यु से ग्रेट ब्रिटेन और आयरलैंड का राजमुकुट (Imperial Crown) पूर्णतया तथा उचित रूप से राजकुमार एडवर्ड अलबर्ट क्रिश्चियन जार्ज एण्ड्रयू पैट्रिक डेविड के सिर पर आ गया है, इसलिए हम जो इस राज्य (realm) के आध्यात्मिक (spiritual) और लौकिक (temporal) सरदार हैं मृत सम्राट की प्रिवी कौंसिल की सहायता से, अन्य गुणवान् सज्जनों, लार्ड मेयर, एल्डरमैन और लन्दन के नागरिकों सहित एक स्वर, मत और हृदय से यह प्रकाशित और घोषित करते हैं कि राजकुमार एडवर्ड अलबर्ट क्रिश्चियन जार्ज एण्ड्रयू पैट्रिक डेविड अब हमारे सरदार स्मरणीय स्वर्गीय राजा की मृत्यु के कारण उचित तथा वैधानिक आधार पर, ईश्वर की कृपा से हमारे, ग्रेट ब्रिटेन और आयरलैंड, समुद्र-पार के ब्रिटिश उपनिवेशों के धर्म-रक्षक, भारत के सम्राट राजा एडवर्ड अष्टम हो गए हैं। इनको हार्दिक और नम्र स्नेह सहित हमारी श्रद्धा और सतत आज्ञा-पालन समर्पित है। ईश्वर से प्रार्थना है, जिसकी कृपा से राजा और रानी राज्य करेंगे कि राजा एडवर्ड अष्टम को हम पर राज्य करने के लिए लम्बे और सुखपूर्ण वर्ष प्रदान करे।”

क्राउन की शक्तियाँ (Powers of the Crown)—क्राउन के प्राधिकार के अनेक स्रोत हैं। उनमें से कुछ परमाधिकारों से तथा अन्य ब्रिटिश संसद के द्वारा समय-समय पर स्वीकृत किये गये परिनियमों (statutes) से लिये गये हैं। क्राउन के परमाधिकारों को प्रो० डायसी (Prof. Dicey) ने इन शब्दों में व्याख्या की है कि “परमाधिकार ऐतिहासिक-सा प्रतीत होता है और वास्तविक व्यवहार की दृष्टि से यह उस विवेकाधिकार एवं स्वेच्छाचारी शक्ति (arbitrary power) का अवशेष (residuary) है जो सदा कानूनी तौर से क्राउन के हाथों में छोड़ दिए जाते हैं।”

लावेल के अनुसार “कानून की निगाहों में क्राउन (Crown) की प्रशासनिक शक्ति (administrative power) बहुत विस्तृत है, यह बहुत से देशों के मुख्य

शासकों की शक्तियों से बहुत अधिक और लगभग उतनी ही विस्तृत है जितनी कि ऐसी किसी सरकार में एक राजा की होती है जो निरंकुशतन्त्र नहीं है। और यद्यपि, बिना संसद (Parliament) की सलाह के, क्राउन को कानून बनाने की सहज (inherent) शक्ति नहीं है, फिर भी कानून ने उसे अधीनस्थ (subordinate) कानून बनाने की विस्तृत शक्तियाँ प्रदान कर रखी हैं।

क्राउन समस्त पदाधिकारियों की नियुक्ति के लिए अनन्य (exclusive) अधिकारी है। वह न्यायाधीशों के अलावा अन्य कर्मचारियों को अपने विवेकानुसार अलग कर सकता है। किन्तु, इस शक्ति को वास्तविक व्यवहार में काम में नहीं लाया जाता, जैसे कि प्रशासकीय अधिकारियों को उनसे सम्बन्धित प्रशासकीय सेवा विनियमों (Civil Service Regulations) के द्वारा नियंत्रित एवं व्यवस्थित किया जाता है। राजा स्थल सेना, नौ सेना तथा वायु सेना का सेनापति (Commander) भी है। राजा स्थानीय सरकारों के कार्यों का पर्यवेक्षण (supervision) तथा निर्देशन भी करता है। यह कार्य वास्तव में अनेक महकमों द्वारा किया जाता है। राजा राजदूतों, मन्त्रियों तथा वाणिज्य-दूतों को नियुक्त करता है और उनसे भेंट करता है। वह युद्ध की घोषणा एवं सन्धियाँ करता है। समस्त सन्धियाँ एवं समझौते उसके द्वारा किये जाते हैं और संसदीय स्वीकृति के बिना भी पुष्ट किए जा सकते हैं। राजा स-परिषद् आदेश (Order-in-Council) निकालता है और उपनिवेशों के सम्बन्ध में निषेध शक्ति (veto power) का प्रयोग करता है। उसे क्षमा करने एवं प्राणदण्ड को घटाने का परमाधिकार भी प्राप्त है। राजा न्याय का स्रोत है। समस्त न्याय राजा के नाम से किया जाता है। सारे न्यायाधीश राजा के ही न्यायाधीश हैं। वह उनको नियुक्त तो करता है, तथापि वह उनको हटा नहीं सकता। समस्त अपराधियों को उसी के नाम से दण्ड दिया जाता है। राजा डोमीनियनों एवं उपनिवेशों की अन्तिम अपीलें सुनता है यद्यपि अपील सुनने का कार्य प्रिवी कौंसिल की न्यायिक समिति करती है, तथापि वह प्राविधिक रूप से, राजा को किसी विशेष प्रकार से निर्णय करने का परामर्श देती है।

राजा इंग्लैंड के चर्च का प्रधान है। केवल वह ही अकेला व्यक्ति है जो कैन्टरबरी तथा यार्क (Canterbury and York) के मुख्य धर्माध्यक्षों (Archbishops), बिशपों (Bishops) तथा अन्य चर्चों के पदाधिकारियों की नियुक्ति करता है। राजा की अनुमति, चर्च ऑफ इंग्लैंड की राष्ट्रीय सभा (National Assembly of the Church of England) की समस्त कार्यवाहियों के लिए आवश्यक है। धार्मिक अदालतों (Ecclesiastical Courts) से अपीलें प्रिवी कौंसिल (Privy Council) की न्यायिक समिति के पास आती हैं। राजा चर्च के अनुशासन सम्बन्धी विषयों में अन्तिम शक्ति है।

राजा न केवल न्याय का, प्रत्युत समस्त सम्मान पदों (honours) का भी स्रोत है। राजा को लार्ड (peers) बनाने की असीमित शक्ति प्राप्त है, जितने वह चाहे उतने ही लार्ड वह बना सकता है। तो भी यह शक्ति राजा द्वारा प्रधान मन्त्री की सम्मति पर ही कार्यान्वित की जाती है। राजा द्वारा सम्मान की उपाधियाँ भी

प्रधान मन्त्री की सलाह पर ही दी जाती हैं। यह सत्य है कि रानी विक्टोरिया कुछ विशेष उपाधियाँ देने पर ऐतराज किया करती थी परन्तु जब प्रधान मन्त्री ने ऐसा करने का आग्रह किया तब उसे भी मानना पड़ा।

राजा संसद् को बुलाने, सत्रावसान (prorogue) करने तथा लोकसभा को विघटित करने का अधिकार रखता है। किन्तु सभा की विघटन शक्ति राजा द्वारा केवल प्रधान मन्त्री की सलाह पर कार्यान्वित की जाती है। जब कोई विधेयक संसद् द्वारा स्वीकृत हो गया है तब सरकार द्वारा भी अनुमोदित होना चाहिए। राजा निषेध शक्ति (veto power) रखता है, परन्तु यह कभी प्रयुक्त नहीं की गई।

क्राउन के परमाधिकार (Prerogatives of the Crown)—पहले बताया जा चुका है कि राजा की शक्तियों के स्रोतों में से क्राउन के परमाधिकार भी हैं। डायसी (Dicey) के कथनानुसार, परमाधिकार स्वाधीन एवं स्वेच्छाचारी शक्तियों के अवशेष मात्र हैं। कोक (Coke) के अनुसार परमाधिकार वे शक्तियाँ, श्रेष्ठता (pre-eminences) तथा विशेषाधिकार हैं, जो कानून क्राउन को देता है। ब्लैकस्टोन (Blackstone) के मतानुसार परमाधिकार “वह श्रेष्ठता है जो राजा को किसी कानून द्वारा प्राप्त न होकर उसके अपने राजसी महत्त्व (royal dignity) के सामान्य अधिकार के कारण अन्य समस्त व्यक्तियों के अतिरिक्त प्राप्त हैं।”

एक समय था जब राजा को बहुत सारे परमाधिकार प्राप्त थे परन्तु समय के साथ-साथ उनके परिमाण में भी कमी होती गई। इसमें से कुछ परमाधिकार तो संसद् के अधिनियमों द्वारा ले लिये गये तथा अन्य इस कारण से लोप हो गये कि उनको बहुत समय से प्रयोग नहीं किया गया। तो भी क्राउन के परमाधिकारों से सम्बन्धित एक विशेष ध्यान देने की बात यह है कि राजा के परमाधिकार जनता के विशेषाधिकार बन गये हैं।

क्राउन के कुछ महत्वपूर्ण परमाधिकार नीचे दिये गये हैं—

१. राजा न्याय का स्रोत है। समस्त न्याय राजा के नाम से किया जाता है। उसका कर्तव्य है कि वह देश में शान्ति रखे। अपराधी को दण्ड दिया जाता है क्योंकि वह राजा की शान्ति भंग करने का दोषी है। क्राउन किसी भी अभियोग को रोक सकता है। वह किसी भी सजा पाये हुए अपराधी को क्षमा कर सकता है। गृहमन्त्री (Home Secretary) की सलाह पर वह दण्ड को पूर्णतया अथवा अंशतया कम कर सकता है। समस्त ब्रिटिश साम्राज्य से प्रिवी कौंसिल की न्यायिक समिति के लिए अपील की विशेष स्वीकृति दे सकता है।

२. राजा संसद् को बुलाता, सत्रावसान करता तथा भंग करता है। हाऊस ऑफ कामन्स (House of Commons) को भंग करते समय राजा को जनमत के अनुसार कार्य करना पड़ता है। वास्तविक वैधानिक स्थिति का वर्णन सन् १६२३ में अर्ल ऑफ आक्सफोर्ड और ऐस्क्विथ (Earl of Oxford and Asquith) ने इन शब्दों में किया था, “इस देश में पार्लियामेंट को भंग करने का अधिकार क्राउन के परमाधिकारों में से एक है। यह सामन्तशाही से चली आने वाली परम्परा मात्र ही नहीं है, बल्कि यह हमारी वैधानिक प्रणाली का एक भाग है, जो मेरे विचार में

एक लाभदायक भाग है । किसी अन्य देश में, उदाहरण के तौर पर अमेरिका में, ऐसी कोई प्रणाली नहीं है । इसका अर्थ यह नहीं होता कि क्राउन को मनमानी करनी चाहिये या जिम्मेदार मन्त्रियों की सलाह के बगैर कार्य करना चाहिये लेकिन इसका अर्थ यह अवश्य है कि क्राउन किसी मन्त्री विशेष की सलाह मानकर जनता को ग्राम चुनावों के भ्रंश में डालने के लिए उस समय तक बाध्य नहीं है, जब तक कि उसे काम चलाने के लिये अन्य मन्त्री प्राप्त हो सकते हों । हाऊस ऑफ कामन्स को उसी समय भंग किया जा सकता है, जबकि वह देश की जनता का प्रतिनिधित्व न करता हो ।

३. राजा देश की सैनिक शक्तियों का मुख्य सेनापति होता है । क्राउन के परमाधिकार के अन्तर्गत नौसेना भी स्थापित की जाती है । संसद् का वार्षिक अधिनियम सेना, वायु सेना तथा नौसेना की व्यवस्था करता है । किन्तु उनका नियन्त्रण, संगठन तथा प्रबन्ध क्राउन के परमाधिकारों के अन्तर्गत है । राजा सेना और वायु सेना के सब अधिकारियों को नियुक्त करता है ।

४. राजा सम्मान का एक मात्र स्रोत है । केवल उसको ही 'पीअर' बनाने की शक्ति है । वह ही सम्मान (Honours) एवं सैनिक विभूषण (decorations) प्रदान कर सकता है ।

राजा असीमित संख्या में पीअरों की नियुक्ति कर सकता है । यह परिस्थिति पर निर्भर करता है । विलियम चतुर्थ ने अर्ल ग्रे को यह विश्वास दिलाया था कि लार्ड सभा में सुधार अधिनियम (Reforms Act) को पास करवाने के लिए वह आवश्यकतानुसार 'पीअर' नियुक्त करेगा । उसके शब्द ये थे, "राजा अर्ल ग्रे और उसके चांसलर लार्ड ब्रोगहम (Lord Brougham) को इतने पीअर नियुक्ति करने की शक्ति प्रदान करता है जितने सुधार विधेयक को पास कराने के लिए आवश्यक हैं । (—विलियम आर० विंडसर, १७ मई, १८३२ ई० ।) लेकिन पीअरों को नियुक्त करने की शक्ति को राजा मनमाने ढंग से प्रयोग में नहीं ला सकता । लार्ड लिण्डहर्स्ट (Lord Lyndhurst) के शब्दों में इसका अर्थ यह नहीं है कि इस या अन्य परमाधिकार का उपयोग सिर्फ वैध होने के कारण ही संविधान के सिद्धान्तों के अनुरूप होगा । यदि राजा उचित समझे तो अपने परमाधिकार के द्वारा, एक ही दिन में १०० लार्ड बना सकता है । ऐसा करना पूर्णतया वैधानिक होगा । लेकिन प्रत्येक को यह बात महसूस होनी चाहिए कि क्राउन का अपने परमाधिकार का ऐसा प्रयोग संविधान के सिद्धान्त के विरुद्ध होगा ।

५. राजा कभी शिशु नहीं होता । जब राजा वास्तव में शिशु हो तब भी संसद् द्वारा स्वीकृत विधेयकों पर उसकी अनुमति उनको वैध बना देती है और यह धारणा की जाती है कि वह राज्य के कार्य-व्यापारों को निपटाने के लिए सदैव उपयुक्त है ।

६. राजा अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में जनता का प्रतिनिधि है । उसके द्वारा समझौते एवं संधियाँ की जाती हैं और उनके लिए संसद् की पूर्व अनुमति की आवश्यकता नहीं ।

७. राजा विदेशी राज्यों के राजदूतों का स्वागत करता है।

८. राजा कभी नहीं मरता, वह अमर है। ज्योंही एक राजा मरता है दूसरा राजा उसके स्थान पर आ जाता है। चार्ल्स प्रथम को १६४९ में फाँसी दी गई और उसका पुत्र १६६० में सिंहासन पर बैठा। परन्तु उस वर्ष को चार्ल्स द्वितीय के राज्य-काल का ११वाँ वर्ष माना जाता है।

९. आपत्ति काल में राजा राज्य के अन्दर अनिवार्य सैन्य-भरती की आज्ञा दे सकता है। क्राउन अत्यन्त राष्ट्रीय आवश्यकता के समय ब्रिटिश जहाजों को क्षेत्रीय सागर (territorial waters) में ही रहने की आज्ञा दे सकता है। राष्ट्रीय आवश्यकता केवल निकट भय अथवा बाह्य आक्रमण मात्र ही नहीं है। अंगेरी (Angary) के अधिकार के अनुसार क्राउन युद्ध-काल में राज्य के अन्तर्गत मौजूद, किसी नागरिक अथवा तटस्थ राज्य की चल सम्पत्ति पर कब्जा कर सकता है। किन्तु उसको मुआवजा (compensation) देना पड़ता है।

१०. न्याय से बचने के वास्ते राज्य छोड़ कर जाने वाले व्यक्ति को क्राउन राज्य छोड़ने से रोक सकता है। वह ऋण लेकर भाग जाने वाले व्यक्तियों को रोक सकता है। क्राउन ब्रिटिश नागरिकों को युद्ध-काल में देश छोड़ने से रोक सकता है। और उनको बाहर से भी बुला सकता है।

राजा अपने परमाधिकारों का उपयोग कैबिनेट की सलाह से ही करता है। वास्तव में क्राउन के परमाधिकार जनता के विशेषाधिकार (privileges) बन गए हैं और उनका उपयोग जनता के लाभ के लिए ही किया जाता है।

यदि ऐसा कोई मतभेद है कि किसी शक्ति विशेष को परमाधिकार के बल से कार्यान्वित किया जाय या परिनियम (statute) के बल से, तो इस विषय का निर्णय न्यायिक अदालतों (Courts of Law) करती हैं। यह निश्चय करना अदालतों का काम है कि किसी विषय में परमाधिकार आता है अथवा नहीं, किन्तु जब किसी न्यायिक अदालत द्वारा परमाधिकार का अस्तित्व एवं स्वभाव निश्चित कर दिया गया है तब किसी भी न्यायालय में उसकी कार्य-प्रणाली में आपत्ति नहीं की जा सकती। यह केवल ब्रिटिश संसद् में ही किया जा सकता है। किसी अवैधानिक कार्य के लिए राज्य की आवश्यकता का तर्क उपस्थित करना उपयुक्त नहीं है। लार्ड कैमडन (Lord Camden) के अनुसार, "राज्य-आवश्यकता (state necessity) की दलील के सम्बन्ध में, राज्य तथा अन्य अपराधों में भेद करने का प्रयास किया गया है उस प्रकार के अन्तर को रूढ़ि विधि (common law) नहीं समझती और न हमारी पुस्तकें ही ऐसे किसी भेद का ध्यान रखती हैं। (Entick V. Carrington,)

इस बात पर ध्यान देना होगा कि आजकल क्राउन के बहुत से परमाधिकार परिनियम (statute) द्वारा लागू किये जाते हैं। Attorney-General v. De Keyser Royal Hotel के अभियोग में परमाधिकार शक्तियों तथा परिनियम शक्तियों के बीच के सम्बन्ध को पूर्णतया स्पष्ट कर दिया गया था। १९२० में लार्ड सभा द्वारा यह स्वीकार किया गया था कि यदि परमाधिकार को परिनियम (statute) द्वारा स्थगित किया गया है तो क्राउन परमाधिकार के अन्तर्गत कार्य करने

का अधिकारी नहीं रह जाता। परमाधिकार शक्तियों की पुनः प्राप्ति का कोई बहाना नहीं हो सकता, जबकि क्राउन को विधानमण्डल ने परिनियम शक्तियाँ दे दी हैं जो कि देश की रक्षा के निमित्त समस्त आवश्यक कार्यों की पूर्ति कर देती हैं। परमाधिकारों को संसद के अधिनियम स्पष्ट शब्दों में रद्द कर सकते हैं। यदि किसी परमाधिकार की किसी परिनियम द्वारा क्षेत्र-पूर्ति होती है, तो वह परिनियम परमाधिकार को रद्द नहीं करता, बल्कि उसको कार्यान्वित होने से स्थगित करता है।

इंग्लैंड में राजा का स्थान (Position of the King in England) — आरम्भ में इंग्लैंड के राजा को अत्यधिक शक्तियाँ प्राप्त थीं और वह उनका प्रयोग करता था। किन्तु समय बीतने पर उसकी बहुत सी शक्तियों को मन्त्रिमण्डल और संसद ने छीन लिया है। इंग्लैंड में राजा को मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व के वास्तविक रूप ने निरर्थक (non-entity) कर दिया है। कोई आश्चर्य की बात नहीं कि इंग्लैंड के राजा को नाम मात्र का प्रधान कहा जाता है। उसे खड़ की मोहर की संज्ञा भी दी जाती है।

यह निर्विवाद है कि इंग्लैंड का राजा अपने मन्त्रियों की सम्मति पर ही कार्य कर सकता है। राजा के प्रत्येक कार्य पर किसी मन्त्री के हस्ताक्षर होने चाहिएँ, अन्यथा अकेले उसका कोई भी आदेश पालन नहीं किया जा सकता।^१ किन्तु, इसका यह तात्पर्य नहीं कि इंग्लैंड का राजा अनावश्यक होता है। बैजहॉट (Bagehot) ने ठीक ही कहा है कि इंग्लैंड का राजा तीन शक्तियाँ रखता है और एक बुद्धिमान राजा को इनसे अधिक अधिकार रखने की आवश्यकता नहीं। उसके मतानुसार, राजा मन्त्रियों को सलाह देने, मन्त्रियों को सावधान करने तथा उनको उत्साहित करने की शक्ति रखता है।

(१) सलाह के विषय में कहा जा सकता है कि पदारूढ़ मन्त्रिमण्डल राजा से राज्य के समस्त महत्वपूर्ण विषयों पर सामान्य रूप से परामर्श लेता है। प्रधान मन्त्री या किसी अन्य मन्त्री के द्वारा राजा की सलाह ली जाती है और प्रायः वह सलाह अन्तिम निर्णय पर पहुँचने में निर्णायक होती है। इसका भी एक विशेष कारण है कि राजा की सम्मति को इतना महत्व क्यों दिया जाता है। राजा राजनीतिक दल-बन्दी के ऊपर होता है, इसमें कोई सन्देह नहीं है। उसका अपना कोई स्वार्थ नहीं होता। देश का सर्वोच्च हित ही उसका लक्ष्य होता है। कोई आश्चर्य नहीं यदि यह आशा की जाय कि इंग्लैंड के राजा द्वारा दी गई निष्पक्ष सम्मति को उचित स्थान दिया जाना चाहिये। यह अस्वीकार नहीं किया जा सकता कि राजा की सलाह अनुभव तथा ज्ञान पर आधारित होती है। मन्त्री तो आते हैं और चले जाते हैं, परन्तु राजा स्थिर रहता है। रानी विक्टोरिया ने इंग्लैंड पर ६४ वर्ष तक तथा जार्ज पंचम

१. ग्लैडस्टन (Gladstone) के अनुसार “राजा के जीवन में गद्दी पर बैठने से लेकर मरने तक कोई क्षण ऐसा नहीं है, जिसमें उसके सार्वजनिक कार्यों के लिए कोई अन्य व्यक्ति संसद के प्रति उत्तरदायी न हो और क्राउन की किसी भी शक्ति का प्रयोग उस समय तक नहीं हो सकता जब तक कि उसके लिए उत्तरदायी कोई मन्त्री न मिल जाये।”

ने २६ वर्ष तक राज्य किया। इसमें कोई आश्चर्य नहीं कि राज्य से सम्बन्धित विषयों में राजा बहुत सा ज्ञान अर्जित करता है। और यह समस्त अनुभव पदारूढ़ मन्त्रिमण्डल को सुविधापूर्वक प्रयोग करने के लिए मिल सकता है।

सर राबर्ट पील के अनुसार “राजा को, राज्य करने के पश्चात्, सरकारी तन्त्र का ज्ञान देश भर में सबसे अधिक हो जाना चाहिए।”

(२) राजा मन्त्रिमण्डल को चेतावनी देने का अधिकार रखता है। राजा यह अनुभव करने पर कि मन्त्रिमण्डल की नीति देश को संकट में डाल सकती है, चेतावनी देगा और उस चेतावनी को मन्त्रिमण्डल उपेक्षित नहीं कर सकता। यदि जनता इस बात को जान जाती है कि राजा के समयानुसार चेतावनी देने पर भी मन्त्रिमण्डल ने त्रुटि की है तो सत्ताधारी दल को काफी नुकसान उठाना पड़ता है। चेतावनी की शक्ति के विषय में वैजहाट लिखता है “क्योंकि राजा को कोई शक्ति प्राप्त नहीं है, इसलिए वह इन शक्तियों का प्रयोग पूर्ण निपुणता से करता है। वह अपने मन्त्रियों से कहता है कि इन कार्य-व्यापारों का उत्तरदायित्व आप लोगों पर है। जो कुछ आप अच्छा समझते हैं, वह अवश्य होना चाहिये। जिसे आप अच्छा समझते हों, उसको मेरा पूर्ण तथा प्रभावी समर्थन प्राप्त है। परन्तु इस कारण से या उस कारण से, आपका प्रस्ताव दोषयुक्त है, और इस कारण से या उस कारण से ऐसा करना अच्छा होगा। मैं विरोध नहीं करता और न यह मेरा कर्तव्य है कि मैं विरोध करूँ, परन्तु मैं चेतावनी दे रहा हूँ।”

(३) इंग्लैंड का राजा मन्त्रिमण्डल को *उत्साहित करने* की भी शक्ति रखता है। यदि वह देखता है कि मन्त्रिमण्डल द्वारा अपनायी अमुक नीति देश के हित में है तो उसके लिए प्रोत्साहन दे सकता है। मन्त्रिमण्डल के हृदय में यह भावना कि उनकी नीति को राजा का पूर्ण समर्थन प्राप्त है, उसके लिए शक्ति पैदा करेगी।

उपर्युक्त तीनों शक्तियों के साथ इंग्लैंड का राजा देश के विभिन्न विषयों पर बहुत बड़ी सीमा में प्रभाव रखता है। इस विषय में, व्यक्तिगत कारण ने महत्त्वपूर्ण कार्य किया है। यह सर्वविदित है कि एडवर्ड सप्तम का इंग्लैंड तथा फ्रांस को निकट लाने का कार्य महत्त्वपूर्ण था। उसके फ्रांस के प्रति प्रेम तथा जर्मनी के प्रति घृणा के व्यापक परिणाम हुए। यही इंग्लैंड तथा फ्रांस के बीच १९०४ के हार्दिक मैत्री (Entente Cordiale) के लिए अंशतया उत्तरदायी था। १९३९ में जार्ज षष्ठ फ्रांस गए और वह भी दोनों देशों को द्वितीय विश्व-युद्ध के प्रारम्भ में निकटतर लाये। वही राजा अमरीका तथा कनाडा (U.S.A. and Canada) गये और यह अस्वोकार नहीं किया जा सकता कि उनकी यात्रा उन देशों को अवश्य ही इंग्लैंड के निकट लाई। व्यक्तिगत सम्बन्धों को जितना महत्त्व दिया जाए, उतना ही थोड़ा है। राजा की स्थिति के विषय में कुछ महान् लेखकों के मतों का उल्लेख किया जा सकता है। लार्ड ईशर के मतानुसार “मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व का वैधानिक विचार यदि कुछ भी अर्थ रखता है तो राजा को अपने स्वयं के मृत्यु-पत्र पर भी हस्ताक्षर करने होंगे यदि वह संसदीय बहुमत प्राप्त मन्त्री के द्वारा हस्ताक्षरार्थ प्रस्तुत किया जाए।” कीथ के मतानुसार “राजा संविधान का संरक्षक है और यह उसका कर्तव्य है कि वह

संविधान के सारभूत सिद्धान्तों को सुरक्षित रखे।" लास्की के कथनानुसार "श्री मैकडोनाल्ड के लिए जार्ज पंचम की उतनी ही व्यक्तिगत पसन्द थी जितनी कि जार्ज तृतीय की लॉर्ड बूट के लिए। आधुनिक प्रधान मन्त्रियों में से केवल वह व्यक्ति है जिसको अपने कार्य-काल में दल के समर्थन की चिन्ता नहीं करनी पड़ी। फिर भी यह तथ्य है कि राजसी प्रभाव स्थायी और व्यापक है। केवल इस चर्चा ने कि एडवर्ड अष्टम श्री वाल्डविन भी पीड़ित क्षेत्रों की नीति से असन्तुष्ट था, उसके अल्प राज्य-काल में उस नीति को तीव्र एवं कुपित राष्ट्रीय विवाद का प्रश्न बना दिया था।"

इंग्लैंड में राजा के पद को क्यों नहीं समाप्त कर दिया जाता (Why Kingship is not abolished in England)—एक अत्यन्त उपयुक्त (pertinent) प्रश्न प्रायः पूछा जाता है कि यदि इंग्लैंड का राजा नाम-मात्र का प्रधान है तो इंग्लैंड में राजा पद की संस्था को क्यों नहीं समाप्त कर दिया जाता? यह सत्य है कि रानी विक्टोरिया के राज्य-काल में जनतंत्र को स्थापित तथा राजतंत्र को समाप्त करने की माँग थी। परन्तु इस समय आम भावना ऐसी प्रतीत होती है कि राजा का पद बना रहने दिया जाय। इंग्लैंड में राजा-पद की संस्था अत्यन्त जनप्रिय हो गई है। इसको देश की प्रशासकीय प्रणाली का एक आवश्यक अंग समझा जाता है। राजा से रहित अंग्रेजी प्रशासकीय प्रणाली की कल्पना कठिन है। अंग्रेजी राजा की जनप्रियता का विचार इस तथ्य से किया जा सकता है कि जब जार्ज पंचम रोगी हुए तो प्रत्येक संध्या को हजारों अंग्रेज राजा के स्वास्थ्य सम्बन्धी समाचारों को सुनने के लिए एकत्र हो जाते थे। अंग्रेजी राजा ने अपने को जनप्रिय बनाने के लिए ऐसे बहुत से कार्य किये हैं जो दरिद्र जनता को लाभ पहुँचाने का लक्ष्य रखते हैं। यह बताया जा चुका है कि दरिद्र जनता के समाचारपत्रों में राज-परिवार (Royal Family) के चित्र धनाढ्यों के पत्रों की अपेक्षा अधिक होते हैं।

प्रोफेसर लास्की के शब्दों में "यदि स्पष्ट कहें तो राजतन्त्र को प्रजातन्त्र के हाथ बेच दिया गया है। विश्व भर में इस विक्री के साथ इतनी प्रशंसा हुई है कि इसके विरोध में कोई आवाज नहीं सुनाई देती। यह कोई कम महत्व की बात नहीं है कि ट्रेड यूनियन काँग्रेस (Trade Union Congress) के अधिकृत अखबार शाही परिवार के चित्रों और समाचारों को अन्य अखबारों की अपेक्षा अधिक स्थान देते हैं।" आपने आगे लिखा है—"युद्ध के बाद से राजाओं को दी गई श्रद्धाञ्जलियाँ, पिछले साठ वर्षों में सिंहासनारूढ़ होने वाले राजाओं की अपेक्षा अर्ध-देवताओं (demigods) के लिए अधिक उपयुक्त होंगी।" डा० जैनिंग्स (Dr. Jennings) के मतानुसार "प्रजातन्त्रीय सरकार केवल तर्क अथवा ठोस नीतियों के आधार पर ही नहीं चलाई जा सकती। इसमें कुछ दिखावा भी होना चाहिए और वह शाही शान-शौकत के अलावा और कहीं नहीं है।" विन्स्टन चर्चिल के शब्दों में "अंग्रेजी राजतन्त्र "हमारी जनता में गहराई से स्थापित और सबसे अधिक प्रिय है।" पुनः, जैनिंग्स के अनुसार "हम सरकार की निन्दा कर सकते हैं लेकिन राजा की प्रशंसा ही करेंगे।" अर्ल आफ बालफोर (Earl of Balfour) के कथन के अनुसार "अंग्रेजी राजतन्त्र का, हमारे संविधान के अन्य बहुत से भागों के समान, एक आधुनिकतम

पक्ष भी है ; हमारा राज्य अपनी परम्परा और पद के कारण, हमारे राष्ट्रीय इतिहास का जीवित प्रतिनिधि है, हमारी संस्थाओं के लोकप्रिय रूप को छिपाने के बजाय वह उनको प्रकाश में लाता है। वह किसी एक राजनैतिक दल का नेता, या किसी एक वर्ग का प्रतिनिधि नहीं है, वह राष्ट्र का नेता है, वह प्रत्येक का राजा है ।”

राजा सामाजिक ढाँचे का एक महत्वपूर्ण अंग है और इस स्थिति के कारण उसका काफी प्रभाव है। राजकीय परिवार नैतिकता, फैशन, कला और साहित्य के लिए उदाहरण स्थापित करता है। जब १९३६ में राजकुमारी एलिजाबेथ (अब महारानी एलिजाबेथ द्वितीय) और राजकुमारी माग्रेट ने शाम की सैर के लिये बिना हैट के जाना प्रारम्भ किया तब इंग्लैंड के बच्चों ने उसे फैशन के रूप में अंगीकार कर लिया। इसके कारण इंग्लैंड में बच्चों के हैटों की बिक्री गिर गयी। कहा जाता है कि बच्चों के टोप बेचने वालों का एक प्रतिनिधिमण्डल महारानी से मिला और उनसे बरबादी से बचाने की प्रार्थना की। फलस्वरूप महारानी ने अपनी पुत्रियों को शाम को टहलने जाते समय टोप पहनने का आदेश दिया ताकि और बच्चे भी वैसा ही करें। आधार-शिला रखने, नया जहाज पानी में उतारने और नये कारखाने खोलने के उत्सवों के समय राजकीय परिवारों के सदस्यों की उपस्थिति से विभिन्न विचार के लोगों को अपने परस्पर-विरोधी विचारों को खत्म किये बगैर आपस में मिलने-जुलने का अवसर प्राप्त हो जाता है। महारानी विक्टोरिया के राज्य-काल में जुवली समारोह के कारण “अनुदार सरकार के साम्राज्यवादी दृष्टिकोणों को सार्वजनिक समर्थन प्राप्त हुआ।” १९३५ में जार्ज पञ्चम के शासन-काल में जुवली समारोह ने राष्ट्रीय सरकार को, जिसका प्रभाव कम होने लगा था, मजबूत बनाया।

राजा के पद के समर्थक कहते हैं कि देश में संसदीय प्रणाली के सुचारु रूप से चलने के मार्ग में राजपद की संस्था बाधक सिद्ध नहीं होती। यदि इंग्लैंड संसदीय प्रणाली रखना चाहता है तो उसको नाम-मात्र का प्रधान रखना पड़ेगा। वह या तो इंग्लैंड के राजा की अथवा फ्रांस के राष्ट्रपति की भाँति हो सकता है। यदि फ्रांस के आदर्श को ग्रहण किया जाए तो भी कोई लाभ नहीं होगा। राष्ट्रपति भी इंग्लैंड के राजा की भाँति खर्च कराएगा। किन्तु, उसके निर्वाचन की एक अतिरिक्त मुसीबत और उठानी पड़ेगी। ऐसे व्यक्ति के निर्वाचन के लिए क्यों कष्ट उठाया जाए जिसे कोई वास्तविक शक्ति प्राप्त नहीं है। यह सब व्यर्थ का बखेड़ा होगा।

इंग्लैंड का राजा साम्राज्य की एकता (Imperial Unity) का प्रतीक है। वह “साम्राज्य की स्वर्णिम शृंखला” (golden link) है। वह डोमीनियनों को

१. जी०एम० ट्रेवेलियन (G.M. Trevelyan) के अनुसार “ब्रिटिश साम्राज्य सांवैधानिक राजतन्त्र द्वारा संगठित है, जो इंग्लैंड के प्राचीन सांवैधानिक राजतन्त्र के अलावा, जिसका गठबन्धन स्कॉटलैंड के पुराने राजतन्त्र से हो गया है और जिसमें समुद्र-पार के नये राष्ट्र मिल गये हैं, और कुछ नहीं है। इसके सांवैधानिक स्वरूप का निर्माण किसी एक घटना या आन्दोलन के कारण नहीं

सम्बद्ध करने वाली आवश्यक कड़ी के सहश है। जनरल स्मट्स के मतानुसार “ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल को गणराज्य नहीं बनाया जा सकता।” प्रो० डायसी के कथनानुसार “इंग्लैंड के संविधान के रूप में कोई महान् परिवर्तन अर्थात् सीमित राजतन्त्र के स्थान पर अंग्रेजी गणराज बनाने से ब्रिटिश उपनिवेशों की निष्ठा पर कुठाराघात हो सकता है। क्या किसी को विश्वास हो सकता है कि न्यूजीलैंड अथवा कनाडा, ब्रिटेन की संसद् के आदेश पर ब्रिटिश निर्वाचकों द्वारा निर्वाचित राष्ट्रपति के प्रति जार्ज पंचम के समान ही निष्ठा रख सकेंगे, चाहे यह क्रान्ति पूर्ण कानूनी औपचारिकता के पश्चात् लाई जाए और उसे राजा की मान्यता भी प्राप्त हो, और चाहे स्वयं राजा को ही नए राष्ट्रमण्डल का अध्यक्ष निर्वाचित क्यों न किया जाए राजा की समता संसद् भी नहीं कर सकती। राजा साम्राज्य के प्रत्येक भाग में साम्राज्य की एकता का प्रतिनिधि है।”

इंग्लैंड में राजपद की संस्था व्यर्थ नहीं है। राजा कुछ बहुत आवश्यक तथा महत्त्वपूर्ण कार्य सम्पादित करता है। वह दो मन्त्रिमण्डलों के बीच के समय में महत्त्वपूर्ण कार्य करता है। राजा प्रधान मन्त्री छाँटता है, तथापि अनेक अवसरों पर वह ऐसा करने के लिए स्वतन्त्र नहीं होता। अनेक अवसरों पर रानी विक्टोरिया ने सार्वजनिक नीति तथा कानूनों के रूप को निश्चित कराने में निर्णायक भाग लिया था। उन्होंने १८४० में इंग्लैंड और फ्रान्स की लड़ाई को रोका। सन् १८६१ ई० में उन्होंने ट्रेंट घटना के सम्बन्ध में इंग्लैंड और संयुक्त राज्य अमेरिका से युद्ध को रोका। सन् १८६९ ई० में उन्होंने आयरिश चर्च को भंग करने के प्रश्न पर मध्यस्थता की। सन् १८८४ में उन्होंने कन्जरवेटिव लार्ड सभा और लिबरल लोक सभा में समझौता कराया। सन् १८५० में उन्होंने लॉर्ड पामस्टन को यह लिखा : “रानी की इच्छा है कि (१) लार्ड पामस्टन स्पष्ट रूप से प्रकट करें कि उल्लिखित विषय में वह क्या चाहते हैं ताकि रानी स्पष्ट रूप से जान सके कि वह किस वस्तु को राजकीय स्वीकृति प्रदान कर रही है। (२) किसी ऐसे कानून को मान्यता मिलने के पश्चात् कोई मन्त्री उसे स्वेच्छानुसार परिवर्तित अथवा संशोधित नहीं करे.....। वह आशा करती है कि उसे उसके तथा अन्य विदेश मन्त्रियों के मध्य होने वाली बातचीत की, उस बातचीत के आधार पर कोई निर्णय करने से पहले जानकारी दी जाएगी। विदेशों से आने वाली डाक ठीक समय प्राप्त हो; और उसकी स्वीकृति के लिए मसविदे काफी समय पहले प्राप्त हों ताकि वह उनको भेजने से पूर्व उनको पढ़ सके।” यह भी निर्देश किया जाता है कि एडवर्ड सप्तम ने इंग्लैंड को अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र से सम्बन्धित करने में महत्त्वपूर्ण योगदान किया। उन्होंने योरप की अनेक यात्राएँ ही नहीं कीं, प्रत्युत अनेक विदेशी नेताओं का स्वागत भी किया और विदेशी हुआ है, लेकिन इसका विकास हुआ है, जो नार्मन विजय (Norman Conquest) के समय से हो रहा है। हम इससे भी पीछे सैक्सन राजाओं के काल तक जा सकते हैं, जिनके दिनों में इंग्लैंड के प्रदेश और उसके शायर (Shires) निर्मित हुए, विशेष रूप से अलफ्रेड के काल तक, जो कि हमारे राजाओं की कुसौटी है और जो अपने जीवन और चरित्र में अंग्रेजी संविधान का मूर्त स्वरूप दिखाई देता है।”

राज्यों के प्रमुखों से व्यक्तिगत रूप से पत्र-व्यवहार किया। इसके परिणामस्वरूप सन् १६०४ ई० में हार्दिक मैत्री सन्धि (Entente Cordiale) तथा सन् १६०७ ई० में अंग्रेज-रूसी अभिसमय हुआ। उन्होंने न केवल हैलडेन के सैनिक सुधारों का समर्थन किया, प्रत्युत लार्ड सभा को प्रेरणा दी कि वह १६०९ के वजट को अस्वीकृत न करे। मन्त्री उनसे हमेशा मिल सकते थे और वे उनसे राज्य के विषयों पर वार्ता करने में आनन्द लेते थे। जार्ज पंचम ने भी आयरिश प्रश्न तथा सन् १६११ के संसदीय अधिनियम के सम्बन्ध में अपने व्यक्तित्व का प्रयोग किया। सन् १६१४ में उन्होंने इंग्लैंड तथा आयरलैंड के नेताओं का सम्मेलन किया और सम्बन्धित दलों से शान्तिपूर्वक किसी समझौते पर पहुँचने की प्रार्थना की। सन् १६३१ ई० में उन्होंने रैम्जे मैकडोनल्ड को राष्ट्रीय सरकार बनाने में सहायता दी। यद्यपि वह अपनी पार्टी का विश्वास खो चुका था, तथापि राजा की सहायता से वह चार वर्ष तक अपने पद पर बना रहा। राजकीय संस्थान (Royal Establishment) का व्यय भार अधिक नहीं है। यदि राजतन्त्र को समाप्त कर गणतन्त्र की स्थापना की जाए तो वित्तीय दृष्टि से लाभ नहीं होगा। प्रत्येक देश में राज्य के अध्यक्ष पर पर्याप्त धन व्यय किया जाता है, कोई आश्चर्य नहीं कि चतुर स्काट लोगों ने राजतन्त्र को समाप्त करने की माँग नहीं की।

इंग्लैंड का राजा नैतिकता, सभ्यता तथा संस्कृति के क्षेत्र में नेता होता है। वह स्थायिता की भावना पैदा करता है। यह ठीक ही कहा जाता है कि “यदि राजा बकिंघम प्रासाद में हो तो जनता सुख की नींद सोती है।”

एडवर्ड जेंक्स (Jenks) ने राजपद का मूल्यांकन निम्न शब्दों में किया है— “प्रथमतः, राजा सरकार के कार्य-व्यापारों में व्यक्तिगत रुचि के अति आवश्यक तत्त्वों की पूर्ति करता है। सामान्य व्यक्तियों के लिए एक संस्था की अपेक्षा एक व्यक्ति को समझना सरल है। यूनाइटेड किंगडम (United Kingdom) में भी केवल कुछ शिक्षित व्यक्ति ही संसद, मन्त्रिमण्डल अथवा ‘क्लाउन’ जैसी कल्पनाओं को समझते हैं। परन्तु मनुष्यों का विस्तृत समुदाय राजा रूपी व्यक्ति में अत्यधिक आस्था रखता है, जैसा कि इस बात से सिद्ध होता है कि जब कभी लोग उसे देखने का अवसर पाते हैं तब वे एकत्र हो जाते हैं। और यह सम्भव है कि जनता के अधिकांश लोग, यह विश्वास करते हैं कि राज्य का शासन व्यक्तिगत रूप से राजा द्वारा चलाया जाता है। अतः वह व्यक्तिगत अंश की पूर्ति करता है, जो वैधानिक प्रबन्धों की अपेक्षा सार्वजनिक ध्यान को अधिक शीघ्र आकृष्ट करता है, जो न देखा जा सकता है, और न सुना जा सकता है.....राज्य-परिवार का धार्मिक विषयों, नैतिकता, परोपकारिता, शृंगार (fashion), और यहाँ तक कि कला तथा साहित्य पर बहुत प्रभाव पड़ा है। इस दिशा में रानी विक्टोरिया द्वारा किया गया कार्य सब को मालूम है। उसके दीर्घकालीन शासन की प्रभावोत्पादक सफलताओं में से यह एक है। और स्मरण रखना चाहिए कि ऐसे विषयों में राजा किसी भी प्रकार से अनुकरण अथवा अपने मन्त्रियों की सलाह माँगने को वाध्य नहीं क्योंकि ऐसे विषय राजनीति के क्षेत्र से बाहर आते हैं। एक राजा, जो घटनाओं से पूर्णरूपेण अवगत है, धीरे-धीरे राज-

नीतिक अनुभव का संग्रहालय बन जाता है। मन्त्रीगण आते हैं और जाते हैं। उन्हें अपने दल तथा क्षेत्र के हित के आगे झुकना पड़ता है। समर्थन प्राप्त करने के लिए उन्हें सौदे करने पड़ सकते हैं जो उनके हाथों को बाँध देते हैं। वे भविष्य के लिए महत्वाकांक्षाएँ रखते हैं। पर राजा स्थायी है; वह दलीय भावना से ऊपर है। वह स्थान तथा सम्मान के लिए सौदा नहीं करता। वह महत्वाकांक्षा की दिशा में अपने देश की भलाई की महत्वाकांक्षा के अतिरिक्त कुछ भी आकांक्षा नहीं रखता। अतः वह अपने अनुभव तथा स्थिति की सम्पूर्ण शक्ति के साथ अपने मन्त्रियों से कह सकता है—“हाँ ! यदि आप हठ करते हैं तो मैं, जो आप चाहते हैं, करूँगा परन्तु मैं चेतावनी देता हूँ कि आप अविवेकपूर्ण कार्य कर रहे हो। क्या आपको अमुक-अमुक बात स्मरण है ? राजा सार्वजनिक रूप से चेतावनी नहीं देगा, क्योंकि उसे मन्त्रियों के ऊपर शासन करते हुए दिखलाई नहीं पड़ना चाहिये। परन्तु एक मन्त्री यदि वह एक पूर्णरूपेण अविवेकी मनुष्य नहीं है, राजा द्वारा दी गई चेतावनी का उल्लंघन करने से पूर्व अनेक बार सोचेगा।” (Government of the British Empire, Pp. 37-40.)

ऑग और जिन्क (Ogg and Zink) के मतानुसार राजतन्त्र के जारी रहने से आन्तरिक शासन के विकास में बाधा नहीं पड़ी है। यदि राजवंश, जनता के शासन-सूत्र अपने हाथ में लेने के मार्ग में बाधक होता तो परम्पराओं का ३०० वर्ष तक निभाव कैसे होता। राज्य-परिवार पर व्यय भी अधिक नहीं होता, ब्रिटिश बजट के एक प्रतिशत से भी बहुत कम इस पर व्यय होता है। कैबिनेट प्रणाली, जिस पर ब्रिटिश सरकार टिकी हुई है, बिना किसी नाममात्र के प्रधान के, किसी निष्पक्ष, गौरवयुक्त व्यक्ति के, चाहे वह राजा हो या राजतन्त्र गुरुभूषित फ्रांसीसी राष्ट्रपति, कहीं सफल ही नहीं हुई है।

प्रोफेसर लास्की (Prof. Laski) के मतानुसार “सीमित राजतन्त्र (limited monarchy) की प्रणाली अवश्य ही एक सफलता है। अब तक इसने समय के परिवर्तन के साथ बड़ी कुशलता से कदम मिलाया है। कोई सन्देह नहीं कि इसकी सफलता इस तथ्य का परिणाम है कि इसने शक्ति देकर प्रभाव हासिल किया है। नीति की त्रुटियों का दोष मन्त्रियों पर डाला गया है जिन्हें अपने पदों से हाथ धोना पड़ा है।”—(Parliamentary Government in England, p. 395) “यहाँ तक, निस्संदेह, सीमित राजतन्त्र की प्रणाली ग्रेट ब्रिटेन में पूर्णतया सफल हुई है। इसने सफलतापूर्वक परिवर्तनशील समय में अपना मार्ग तय किया है। इसमें सन्देह नहीं कि इसकी सफलता का रहस्य यह है कि इसने शक्ति देकर प्रभाव हासिल किया है। नीति की गलतियों का दोष मन्त्रियों के सिर पर थोप दिया जाता है जिन्हें पद छोड़ कर दण्ड भुगतना पड़ता है।”

प्रिवी कौंसिल (Privy Council)—नॉर्मन काल के ‘क्यूरिया रेजिस’ तथा एंग्लो-सैक्सन लोगों के विटेनागमोट (Witenagemot) से प्रिवी कौंसिल (Privy Council) विकसित हुई है। ट्यूडर काल में यह सर्वशक्तिमान थी। जैसे-जैसे प्रिवी

कौंसिल की सदस्यता बढ़ती गई, यह विचार-विमर्श के कार्यों में समर्थ संस्था न रह सकी। तब चार्ल्स द्वितीय ने कैबल (Cabal) की स्थापना की। ब्रिटिश संसद ने प्रिवी कौंसिल के उल्लंघन करने की प्रवृत्ति का विरोध किया और एक्ट आफ सेटलमेंट (Act of Settlement) में इसकी पुनर्स्थापना का उपबन्ध किया। १७०१ ई० का अधिनियम उपबन्धित करता था कि प्रिवी कौंसिल का समस्त कार्य प्रिवी कौंसिल में ही होना चाहिए। किन्तु, यह प्रयत्न असफल सिद्ध हुआ और मन्त्रिमण्डल की प्रणाली ने प्रिवी कौंसिल को गौण बना दिया।

आरम्भ में, प्रिवी कौंसिल कार्यकारिणी तथा विचार-संस्था दोनों ही थी। रानी ऐन (Queen Anne) की मृत्यु सन् १७१४ में हुई और वह समस्त प्रिवी कौंसिल का विचारपूर्ण कार्यों के लिए एकत्र होने का अन्तिम अवसर था। आधुनिक समय में भी यह सरकार की कार्यकारिणी है।

प्रिवी कौंसिल में ३३० सदस्य हैं। कैंटरबरी तथा यार्क के धर्माध्यक्ष (Archbishops of Canterbury and York) प्रिवी कौंसिल के अधिकारतः सदस्य होते हैं। लन्दन का बिशप, कानून जानने वाले लार्ड्स (Law Lords), विदेशों के लिए राजदूत, लोकसभा (House of Commons) का अध्यक्ष (Speaker) इत्यादि प्रायः प्रिवी कौंसिल में सम्मिलित कर लिये जाते हैं। डोमोनियनों (Dominions) के कुछ व्यक्ति भी प्रिवी कौंसिलर बना दिये जाते हैं। विज्ञान, कला तथा साहित्य के क्षेत्र में प्रसिद्ध व्यक्तियों को भी प्रिवी कौंसिल का सदस्य बना लिया जाता है। मन्त्रिमण्डल के सदस्य भी प्रिवी कौंसिलर बना लिये जाते हैं।

सम्पूर्ण प्रिवी कौंसिल को कभी नहीं बुलाया गया। किन्तु, यह राज्याभिषेक उत्सव के लिए तथा राजा की मृत्यु के समय पर स्वतः एकत्र हो जाती हैं। प्रिवी कौंसिल की बैठकें औपचारिक कार्य करने के लिए होती हैं। ये घोषणाएँ तथा सपरिषद् आदेश जारी करती हैं और स्वीकार करती हैं। इसके कार्य के लिए ३ का 'कोरम' है।

यह सत्य है कि प्रिवी कौंसिल ने अपने प्रशासकीय तथा सम्मति देने के कार्य छोड़ दिए हैं परन्तु प्रिवी कौंसिल की न्याय-समिति, जो सन् १८३३ में स्थापित की गई थी, अत्यन्त लाभदायक कार्य करती है।

Questions for Revision

1. What is the distinction between King and Crown ?
2. Gladstone once pronounced that the distinction between "King" and "Crown" was the most vital fact in English Constitutional practice. Why ?
3. "The whole development of the British Constitution has been marked by a steady transfer of powers and prerogatives from the King to the Crown." Discuss.
4. "The institutional King is only a sort of fiction standing back of the actual supreme executive authority embodied in a subtle association of sovereign, ministers and parliament.

This somewhat intangible synthesis of authority is what we call the Crown." (Ogg and Zink). Discuss.

5. "One of the seeming paradoxes of British Constitution—although logical enough once the true situation is understood—is that the powers of the crown have expanded as democracy has grown." (Ogg and Zink). Discuss.
6. "We must not confound the truth that the King's personal will has come to count for less and less with the falsehood...that his legal powers have been diminished, on the contrary of late years, they have enormously increased." (F.W. Maitland). Discuss.
7. "The British Crown grows stronger as democracy spreads." Explain and account for England's retaining monarchy whereas most of the other European countries have disregarded it.
8. What is the position of the Crown in the British Constitution ?
9. "If the Crown is no longer the motive power of the ship of the state, it is the spur upon which the sail is bent and as such it is not only a useful but an essential part of the vessel." (Lowell). Discuss.
10. "It (Crown) is the supreme executive and policy-framing agency in the Government which means a wholesome combination of sovereign, ministers and parliament. It is the institution to which substantially all prerogatives and powers once belonging to the King in person have gradually been transferred." (Ogg). Discuss.
11. "The powers of the Crown at any given moment comprise, therefore the sum-total of authority resulting from this pull and haul of forces of processes building up and others tearing down." (Ogg and Zink). Discuss.
12. "Prerogative, therefore, denotes powers possessed without having been granted or conferred—powers acquired by prescription, confirmed by usage (perhaps also by judicial decision), and accepted and tolerated even after parliament gained authority to abolish or alter them at pleasure." (Ogg and Zink). Discuss.
13. Prerogative "is the residue of discretionary or arbitrary authority which any time is legally left in the hands of the Crown." (Dicey). Discuss.
14. Prerogatives are the sum-total of "those (powers) which are essential for the maintenance of government, for preservation of the realm against internal tumults, for the conduct of relations with other states." (Keith). Discuss.
15. "Henry, Edward or George may die, but the King survives them all." (Blackstone). Discuss.

16. The King never dies. Discuss.
17. The King is never infant. Discuss.
18. "The King can do no wrong." Discuss.
19. The King of England has "the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn." Examine the role of the British monarchy in light of this statement.
20. "The British King is the fifth wheel of the coach." Discuss.
21. Describe the place which monarchy occupies in the government of Great Britain to-day.
22. "King is what the Imperial parliament has never been, the typical representative of Imperial unity throughout every part of the empire." (Dicey). Discuss.
23. "Little are they who gaze from without upon long trains of splended equipages rolling towards a palace conscious of the meaning and force that live in the form of monarchy. Probably the most ancient and certainly the most solid and most revered in all Europe. The acts, the wishes, the examples of the Sovereign in this country are a real power. An immense reverence and tender affection wait upon the person of the one permanent and ever faithful guardian of the fundamental conditions of the constitution." (Gladstone). Discuss.
24. The masses of the people have come to realise that the monarchy seared above the turmoil of personal and party strife, neutral in politics, and with no ambitions to gratify, is a very useful institution." Discuss.
25. "His (King's) influence in matters of religion, morality, benevolent fashion and even in art and literature is immense." (Jenks). Discuss.
26. Describe the role played by the titular head of the State in a country having the parliamentary form of government. Would you prefer a hereditary monarch like the British King as the head of such a state or an elected president like the French or Indian president ? Which method of election, direct or indirect, would you recommend for selecting the president of a parliamentary republic ?
27. In what ways have the conventions of the British Constitution converted the hereditary monarchy into a democracy ?
28. "He reigns but does not govern." Discuss the statement with regard to the King of England.
29. "His acts are the acts of his ministers." Discuss this with regard to the King of England.
30. "Monarchy, although on its face a great anachronism in a country

- like England, remains impregnably entrenched ; the average Englishman simply takes it for granted." (Ogg). Discuss.
31. "The Government of the United Kingdom is in ultimate theory an absolute monarchy, in form a limited constitutional monarchy, and in actual character a democratic republic." (Ogg). Discuss.
32. "Parliament is the body, the King is the spirit, the author of the being of the Parliament. What prejudices or injuries the King shall suffer, we must feel." (Sir John Eliot). Discuss.

अध्याय ३

कैबिनेट प्रणाली

(The Cabinet System)

इंगलिश कैबिनेट का विकास (Development of the English Cabinet)—सिडनी लो के मतानुसार “कैबिनेट वह उत्तरदायी कार्यपालिका है जो राष्ट्रीय कार्यों के सामान्य संचालक के प्रशासन को पूर्ण नियन्त्रित करती है, लेकिन इस विस्तृत शक्ति का प्रयोग प्रतिनिधि सदन (representative chamber) के कठोर निरीक्षण में किया जाता है जिसके प्रति वह अपनी समस्त भूलों और कार्यों के लिए उत्तरदायी है।” प्रो० मनरो के अनुसार “कैबिनेट संक्षेप में क्राउन के नाम पर प्रधान मन्त्री द्वारा नियुक्त किये हुए उन राजकीय परामर्शदाताओं की संस्था को कहा जा सकता है जो लोक सभा के बहुमत से समर्थित होते हैं।” कैबिनेट प्रणाली के विकास के विषय में स्मरण रखने योग्य तथ्य यह है कि इसका विकास बहुत धीमी गति से हुआ है।

चार्ल्स द्वितीय की कथित ‘कबाल’ (Cabal) को कैबिनेट का ठीक अग्रवर्ती माना जाता है। कबाल (Cabal) कुछ व्यक्तियों का एक समूह था, जिसे चार्ल्स द्वितीय ने प्रिवी कौंसिल में से छाँटा था और जिसकी सलाह वह अनौपचारिक रीति से लेता था। जिस प्रकार प्रिवी कौंसिल का उद्गम नार्मनों की महा-परिषद् थी, उसी प्रकार प्रिवी कौंसिल से कबाल का जन्म हुआ। किन्तु वस्तुतः प्रिवी कौंसिल के महत्त्वपूर्ण विषयों को एक छोटी समिति में भेजने की प्रथा चार्ल्स द्वितीय के बहुत पहिले आरम्भ हो चुकी थी। चार्ल्स प्रथम के समय में भी इस प्रथा तथा कैबिनेट दोनों ही का अस्तित्व था। किन्तु १६६० ई० के पश्चात् की परिस्थितियाँ कैबिनेट प्रणाली के विकास के लिए अधिक उपयुक्त थीं। संसद् ने राजा पर विजय प्राप्त की थी और यह आशा की गई कि कोई भावी राजा उसकी सत्ता को चुनौती नहीं देगा। कैबिनेट प्रणाली का विकास तभी हो सका जबकि संसद् की प्रभुता स्थिर हो गई और राजा का स्थान गौण हो गया। ऐसी बात ‘रेस्टोरेशन’ (Restoration) और खास तौर से ‘रक्तहीन क्रांति’ (१६८८) के बाद ही सम्भव थी।

चार्ल्स द्वितीय के काल में अधिक प्रगति नहीं हुई। क्योंकि “परिषद् बड़ी होने के कारण कोई बात गुप्त नहीं रह सकती थी।” अतः चार्ल्स ने अपने चारों और आगे दर्जन मन्त्रियों को इकट्ठा किया जो केवल उसके विश्वस्त ही न थे, प्रत्युत संसद् में भी प्रभावशाली थे। वह उनकी सहायता से संसद् से आवश्यक कानून पास करा लेता था। वह उन महत्त्वपूर्ण समस्याओं को भी उनके सामने रखता था जो उसे परेशान करती थीं।

उपर्युक्त कैबिनेट प्रणाली का मूल चार्ल्स द्वितीय के काल में पाया जा सकता

है। उस समय मन्त्रियों का एक छोटा समूह राजा को सामूहिक परामर्श देता था और चार्ल्स द्वितीय द्वारा चाहे जाने वाले कानूनों को संसद में पास करता था। किन्तु प्रणाली उस समय तक अधूरी थी। मन्त्रियों की नियुक्ति में राजा यह विचार नहीं करता था कि उनको संसद में बहुमत प्राप्त है या नहीं। वह उनकी पार्टी की ओर भी ध्यान नहीं देता था। वे मन्त्रि संसद के प्रति उत्तरदायी न होकर स्वयं राजा के प्रति उत्तरदायी थे। उनको राजा के अधिकारों पर नियन्त्रण रखने वाला संसद का एजेंट नहीं समझा जाता था। वास्तव में कैबिनेट शब्द को आरम्भ में निन्दा की दृष्टि से देखा जाता था। इसका जन्म राजा द्वारा सदस्यों को एक छोटे निजी कक्ष अथवा महल के 'कैबिनेट' में स्वागत करने की आदत से हुआ है।

कैबिनेट पद्धति से अत्यधिक आवश्यकता की पूर्ति हुई। १६६० के समझौते के पश्चात् तो यह अनिवार्य हो गई। यह ठीक ही कहा गया है कि संसद-सदस्यों से मिलकर बनी, शान्ति से चुनी हुई तथा संसद की देख-रेख में काम करने वाली कैबिनेट की वास्तविक कार्यपालिका के रूप में नियुक्ति की। अंग्रेजी परम्परा तथा संसद की प्रभुता (sovereignty) को—जिसका १७वीं सदी की सांविधानिक प्रगति के परिणाम-स्वरूप जन्म हुआ था—अमल में लाने के लिए अंत में सरकारी तौर से अपनाया गया।

रक्तहीन क्रान्ति (१६८८) के होने तक कैबिनेट भ्रमात्मक, अधूरी और ठीक तरह न समझी गयी संस्था थी। कैबिनेट प्रणाली की कल्पना उस समय तक नहीं की गयी थी। किन्तु रक्तहीन क्रान्ति और उसके पश्चात् सैटलमेंट (Settlement) ने संसदीय प्रभुता के मार्ग को प्रशस्त किया और इस प्रकार कैबिनेट प्रणाली का विकास अवश्यम्भावी हो गया। विलियम तृतीय अपनी इच्छानुसार मन्त्री नियुक्त करने के लिए स्वतन्त्र था और वह उनकी गतिविधियों पर पर्याप्त नियन्त्रण रखता था। किन्तु उसके शासन-काल में एक महत्वपूर्ण विकास हुआ। आरम्भ में उसने शासन-काय को चलाने के लिए विंग और टोरी दोनों दलों के सदस्यों को मन्त्रिमण्डल में लिया। किन्तु उसने अनुभव किया कि यह प्रणाली ठीक तरह से नहीं चली। फलतः १६८३-८६ में, उसने अपने परामर्शदाता केवल विंग पार्टी से ही चुने। यद्यपि यह कार्य विलियम तृतीय ने अपनी सुविधा के लिए किया था, किन्तु यह निरुद्धि (convention) स्थापित हो गयी कि मन्त्रियों की नियुक्ति केवल उस पार्टी अथवा वर्ग से की जाए जिसका लोकसभा में स्पष्ट बहुमत हो।

संसद् ने इस नयी घटना को अच्छा नहीं समझा। वास्तविकता तो यह है कि १७०१ में एक्ट ऑफ सैटलमेंट (Act of Settlement) के द्वारा कैबिनेट प्रणाली को उसके शैशव-काल में ही समाप्त करने का प्रयास किया गया था। इसमें उपबन्ध था कि "वह व्यक्ति लोक सभा का सदस्य नहीं बन सकता जो राजा के अधीन किसी लाभ के पद पर है अथवा क्राउन से पेंशन प्राप्त करता है।" जहाँ तक उस उपबन्ध का उद्देश्य संसद् पर राजा के नियन्त्रण को समाप्त करना था, उस सीमा तक यह प्रयास प्रशंसनीय था क्योंकि राजा सदस्यों को पेंशन अथवा पद देकर अपनी इच्छानुसार कार्य करा लेता था। किन्तु उक्त कानून में बाधा यह थी कि यदि उसका कठोरता से पालन किया जाता तो कैबिनेट प्रणाली का नष्ट होना

अवश्यम्भावी था। यदि राजा के सेवक (servants) लोकसभा के सदस्य नहीं बनते तो कैबिनेट प्रणाली के अनुसार मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व का विकास होना कठिन था। कोई आश्चर्य नहीं कि यदि १७०७ के प्लेस एक्ट (Place Act) के द्वारा यह व्यवस्था की गई कि अब्दूबर सन् १७०५ के पश्चात् बनाये गये पदों अथवा कुछ विशेष उल्लिखित पदों पर नियुक्त व्यक्ति लोकसभा का सदस्य नहीं बन सकता और उन पदों के अतिरिक्त किसी अन्य पद को स्वीकार करने पर सदस्यता से त्याग-पत्र देना पड़ता था किन्तु वह पुनःनिर्वाचित (re-elected) हो सकता था।

एक्ट ऑफ सैटलमेंट (Act of Settlement) की एक अन्य धारा में यह उपबन्ध किया गया कि प्रिवी कौंसिल के कार्य-व्यापार प्रिवी कौंसिल में ही किये जायें और कहीं नहीं। प्रिवी कौंसिल के सदस्यों को अपने उत्तरदायित्व के प्रमाण के लिए संकल्पों (resolutions) पर अपने हस्ताक्षर करने पड़ते थे। राबर्टसन के अनुसार, उसका उद्देश्य प्रिवी कौंसिल की नीति को सांविधानिक उपकरण बनाना, कैबिनेट की निन्दा करना, "यह सुनिश्चित करना था कि प्रशासक प्रिवी कौंसिल के सदस्य के नाते वह परामर्श देने के लिए कानूनी रूप से उत्तरदायी हों अर्थात् उनको अभियोजित किया जा सके, जिसे संसद् अस्वीकार करे, और न्यायालय में मामला लाया जा सके," इस उपबन्ध का कारण विलियम तृतीय द्वारा की गई विभाजन संधियों (Partition Treaties) के दायित्वों की जाँच करना था। यदि यह यह कानून लागू रहता, तो कैबिनेट का विकास रुक जाता। यदि प्रिवी कौंसिल का सारा कार्य प्रिवी कौंसिल में ही किया जाता तो कैबिनेट की आवश्यकता ही नहीं पड़ती, जो प्रिवी कौंसिल की अन्तःपरिषद् है। यदि मन्त्रियों को राजा को दिए गए परामर्श पर अपने हस्ताक्षर करने पड़ते तो वे परामर्श देना ही अच्छा नहीं समझते। इससे कैबिनेट के स्वतन्त्र विचार-विनिमय (free discussion) में बाधा पड़ती। मन्त्री दोषारोपण के भय से राजा को परामर्श देने में अनिच्छा प्रकट करते। सरकार के कार्यों के लिए मन्त्रियों को उत्तरदायी ठहराने की यह बहुत घटिया रीति है। इंग्लैंड के लिए यह सौभाग्य की बात है कि १७०३ में ऐन रानी के काल में इस उपबन्ध को वापिस ले लिया गया था।

इसके अतिरिक्त, यह प्रथा चल पड़ी कि जब कभी कोई महत्त्वपूर्ण राजनैतिक पद बनाया जाता तब एक कानूनी उपबन्ध के द्वारा पदासीन व्यक्ति को लोकसभा का सदस्य बने रहने की आज्ञा दी जाती थी। यह सत्य है कि १७०५ के पूर्व अथवा पश्चात् बनाए गये पदों पर नियुक्त अधीनस्थ कर्मचारियों के लिए संसद् के द्वार सदा के लिए बाद के कानूनों के द्वारा बिना किसी शर्त के बन्द कर दिए गए लेकिन मन्त्रियों के पदों की ओर इन कानूनों ने आँख उठाकर भी नहीं देखा। इस प्रकार से दीर्घकालीन विकास का मार्ग अवरुद्ध न हुआ जिससे इंग्लैंड को कैबिनेट प्रणाली प्राप्त हो सकी।

कैबिनेट प्रणाली के बिना रुकावट (unhampered) विकास का स्वर्णिम युग जार्ज प्रथम और जार्ज तृतीय का शासन-काल था। १७१४ से १७७० तक विग-अल्पतन्त्र (Whig Oligarchy) व्यावहारिक रूप से सत्ताधिकारी रहा। जार्ज

प्रथम अंग्रेजी भाषा से अनभिज्ञ था, और इस कारण मन्त्रियों की बैठकों की अध्यक्षता करने में कठिनाई अनुभव करता था। आयु अधिक होने के कारण उसने सिंहासनारूढ़ होने के पूर्व अथवा पश्चात् अंग्रेजी भाषा को सीखने का कठिन परिश्रम नहीं किया। इसके अतिरिक्त अंग्रेजी प्रशासन-व्यवस्था पेचीदा थी और जार्ज प्रथम न उसे समझता ही चाहता था और न उसके पास उसे समझने के लिए बुद्धि थी। परिणाम यह हुआ कि उसने प्रत्येक वस्तु विग पार्टी पर छोड़ दी। विग पार्टी ने अपने हाथों में आये हुए अवसर का पूर्णरूपेण प्रयोग किया। विग पार्टी ईमानदारी अथवा छल-कपट से लोकसभा में अपना बहुमत कर लेती थी। राजा की अनुपस्थिति में वालपोल (Walpole) ने मन्त्रिमण्डल की बैठकों की अध्यक्षता करनी प्रारम्भ कर दी। इस प्रकार से प्रधान मन्त्री के पद का प्रादुर्भाव हुआ। यह सत्य है कि जनता इस पद को अच्छा नहीं समझती थी और वालपोल पर लगाए गए दोनों में से एक यह भी था कि वह प्रधान बन गया था लेकिन यह घटना जार्ज प्रथम तथा द्वितीय की ब्रिटिश राजनीति के प्रति उदासीनता के कारण अवश्यम्भावी हो गयी। राजा की अनुपस्थिति एक स्थायी बात हो गई जब जार्ज तृतीय ने अपना व्यक्तिगत शासन स्थापित किया, तब भी वह मन्त्रिमण्डल की बैठकों से अनुपस्थित रहा। विग प्रभुत्व काल में कैबिनेट प्रणाली के अनेक गुणों का विकास हुआ। सब मन्त्री एक ही दल से सम्बन्धित होते थे। वे सब प्रधान मन्त्री की अध्यक्षता में कार्य करते थे। मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व का सिद्धान्त भी स्थापित किया गया। जब १७४२ में लोकसभा ने वालपोल में अविश्वास प्रकट किया, तब उसने पद त्याग दिया।

१७६० में जार्ज तृतीय इंग्लैंड का राजा बना। उसने कैबिनेट प्रणाली को नष्ट कर अपना व्यक्तिगत शासन स्थापित करने का निश्चय किया। वह अपने आप को क्रान्ति का विग (Whig of the Revolution) मानता था। उसका कहना था कि वह बिल आफ राइट्स (Bill of Rights) तथा एक्ट आफ सैटलमेंट द्वारा निर्धारित प्रतिबन्धों के अतिरिक्त अन्य कुछ भी मानने के लिए बाध्य नहीं था। उसने यह भी कहा कि विग प्रभुत्व के काल में कैबिनेट का जो कुछ विकास हुआ है वह अवैध था और इसीलिए वह उसका अनुसरण करने के लिए बाध्य नहीं था। यह हो सकता है कि जार्ज प्रथम तथा जार्ज द्वितीय के काल में अंग्रेजी भाषा और ब्रिटिश शासन व्यवस्था के अज्ञान ने कैबिनेट प्रणाली के विकास में सहायता पहुँचाई हो लेकिन जार्ज तृतीय स्वयं शासन करने के लिए दृढ़ संकल्प था। वास्तविकता तो यह है कि वह विगों से छुटकारा पाने और लार्ड नार्थ के नेतृत्व में अपनी इच्छा का मन्त्रिमण्डल स्थापित करने में सफल हो गया था। किन्तु अमेरिका के स्वतन्त्रता-संग्राम में तथा उसमें ब्रिटिश पराजय ने उसके प्रयास को असफल कर दिया। १७८३ के पश्चात् जब पिट दी यंगर प्रधान मन्त्री बना, तब जार्ज तृतीय ने उसे ही सर्वेसर्वा बना दिया, क्योंकि वह उसका अपना मनोतीत था और जनता ने भी उसे स्वीकार किया।

यह स्मरणीय है कि अठारहवीं शताब्दी के अन्तिम चरण तक भी मन्त्रिमण्डलीय सरकार की सामान्य मान्यताओं का स्पष्ट चित्र नहीं खींचा जा सकता था। अमेरिका के संविधान-निर्माताओं ने इसका कोई उल्लेख नहीं किया। १७९१ के

अधिनियम में भी कैबिनेट प्रणाली नहीं रखी गई थी जिसके द्वारा उत्तरी तथा दक्षिणी कनाडा में इंग्लैंड के सदृश सरकार स्थापित की गई। अंग्रेजी संविधान पर टीका करते हुए 'ब्लैक स्टोन' ने भी कैबिनेट प्रणाली का निर्देश नहीं किया। 'डी लालमे (De Lolme) ने भी अंग्रेजी संविधान के वर्णन में कैबिनेट प्रणाली का उल्लेख नहीं किया। १८६७ में ही बैजहॉट (Bagehot) ने अंग्रेजी संविधान की प्रसिद्ध पुस्तक में कैबिनेट प्रणाली का पूर्ण विवरण दिया है।

कैबिनेट प्रणाली का निश्चित स्वरूप उन्नीसवीं शताब्दी में निखरा। यह बात स्थिर हो गई थी कि मन्त्रिमण्डल के सदस्य संसद् के सदस्य होने चाहिएँ। उनका लोकसभा में स्पष्ट बहुमत भी होना चाहिए। उनका दायित्व सामूहिक होना चाहिए। उनमें समरूपता हो और वे प्रधान मन्त्री को अपना नेता मानें।

१९१४ में प्रथम विश्व-युद्ध आरम्भ होने पर श्री एसक्विथ (Asquith) प्रधान मन्त्री थे। १९१६ में श्री लायड जार्ज (Lloyd George) प्रधान मन्त्री बने। उन्होंने मिश्रित मन्त्रिमण्डल (Coalition Cabinet) बनाया जो युद्ध के अन्त तक रहा। कार्य को शीघ्र तथा ठीक रूप से निपटाने के लिए श्री लायड जार्ज ने पाँच सदस्यों की युद्ध-परिषद् (War Cabinet) स्थापित की। १९१७ में छठा सदस्य नियुक्त किया गया, और वह दक्षिण अफ्रीका के प्रधान मन्त्री जनरल स्मट्स थे।

१९३१ के अर्थ-संकट (Economic Crisis) का सामना करने के लिए रैम्जे मैक्डोनाल्ड के नेतृत्व में मिश्रित सरकार स्थापित की गई, यद्यपि वह स्वयं अल्प मत में था। जब संरक्षण का प्रश्न (Question of Protection) उठा तब उदार सदस्यों को मत-भिन्नता रखने की अनुमति दे दी गई। मत-भिन्नता पर समझौता परिस्थिति का सामना करने के लिए किया गया था।

द्वितीय महासभा में समस्त दलों के नेताओं को मन्त्रिमण्डल में सम्मिलित होने के लिए निमन्त्रित किया गया। परिणाम यह हुआ कि श्रमिक तथा उदार दोनों दल श्री चर्चिल की सरकार में सम्मिलित हो गए।

१९१६ से कैबिनेट को उसके कार्य में सहायता पहुँचाने के लिए एक कैबिनेट सचिवालय की स्थापना की गयी है। डा० जैनिंग्स (Dr. Jennings) के अनुसार उसके कर्तव्य इस प्रकार हैं—

१. कैबिनेट और इसकी समितियों को कार्यवाहियों के लिए स्मरण-पत्र तथा अन्य कागजात का वितरण करना।

२. प्रधान मन्त्री के निर्देश में कैबिनेट कमेटी की कार्य-सूची तैयार करना।

३. कैबिनेट की तथा इसकी समितियों की बैठकें बुलाने के लिए सूचना भेजना।

४. कैबिनेट और इसकी समितियों के निर्णयों को लिखना, उनका वितरण करना और कैबिनेट कमेटियों की रिपोर्टें तैयार करना।

५. कैबिनेट के विशेष निर्देशों, कैबिनेट के पत्रों और निर्णयों को सँभालकर रखना।

कैबिनेट तथा मन्त्रि-वर्ग (Cabinet and Ministry) — कैबिनेट और मन्त्रि-वर्ग में भेद किया जा सकता है। मन्त्रि-वर्ग में वे सब संसद्-सदस्य होते हैं जो महत्वपूर्ण प्रशासकीय पदों (executive posts) पर नियुक्त हों और कैबिनेट के साथ ही त्याग-पत्र दें। दूसरी ओर कैबिनेट में भी थोड़े से मन्त्री होते हैं। कैबिनेट मन्त्रि-वर्ग की अन्तःपरिषद् (inner circle) होती है। सारे मन्त्रि-वर्ग की कभी बैठक नहीं होती, किन्तु कैबिनेट की बैठकें प्रायः होती रहती हैं। कैबिनेट सरकार की नीतियाँ निर्धारित करती है तो साधारण मन्त्री विभिन्न विभागों के केवल अध्यक्ष होते हैं। १९३७ का मिनिस्टर्स आफ दि क्रौउन एक्ट (The Ministers of the Crown Act) कैबिनेट मन्त्रियों की विशेषता प्रकट करता है। प्रधान मन्त्री को १०,००० पाँड तथा अन्य मन्त्रियों को ५,००० पाँड वार्षिक वेतन मिलता है। केवल पाँच अन्य मन्त्रियों को ५,००० पाँड वेतन मिल सकता है। प्रधान मन्त्री ही कैबिनेट मन्त्रियों की नियुक्ति के विषय में निर्णय करता है।

आन्तरिक कैबिनेट के सम्बन्ध में यहाँ बताया जा सकता है। इसकी व्याख्या सर सिडनी लो (Sir Sidney Low) ने इस प्रकार की है—“मन्त्रियों वाला और प्रशासन कैबिनेट, जो कि पार्लियामेंट के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी है, जिसके अधिकारी संसदीय क्षेत्र से लिये जाते हैं, जिसका हाऊस आफ कामन्स से घनिष्ठ सम्बन्ध है, जो कठोर पार्टी आधार पर निर्मित होती है और जिसकी कार्यवाहियाँ गुप्त रहती हैं, के स्थान पर एक और कैबिनेट है जो कि मन्त्रि-वर्ग नहीं है, और एक मन्त्रि-वर्ग है जो कि कैबिनेट नहीं है। यह एक ऐसी कैबिनेट है जो केवल निर्देश देती है, शासन नहीं करती; एक ऐसा मन्त्रि-वर्ग है, जिसमें सामूहिक उत्तरदायित्व, व्यक्तिगत उत्तरदायित्व में परिवर्तित हो गया है, जिसका हाऊस आफ कामन्स से बहुत ढीला सम्बन्ध है और जो कुछ बातों में पूर्ण रूप से उससे आजाद है। वह हमारे पार्टी भेदों से भी मुक्त है। इसकी गुप्त कार्यवाहियों में साम्राज्य के बड़े राज्यों के तथा ब्रिटेन के प्रतिनिधि भाग लेते हैं और जिसकी बैठक अभी तक यदि पूर्णतया गुप्त नहीं तो, निजी अवश्य होती है।

“बहुत सी क्रान्तियों के समान इसका भी विकास हुआ है.....। आन्तरिक कैबिनेट काफी समय से बनी रही है, पर यह तथ्य सदा खुलकर स्वीकार न किया जाता था। मि० एस्क्विथ (Asquith) ने आन्तरिक कैबिनेट को नियमित रूप दिया और युद्ध कैबिनेट के रूप में इसे एक निश्चित पद प्रदान किया और इसका एक सेक्रेटरी नियुक्त करके इसकी गुप्तता को समाप्त करने की ओर कदम उठाया।”

कैबिनेट प्रणाली के मुख्य गुण—इंग्लैंड की कैबिनेट प्रणाली के अनेक प्रमुख गुण हैं। मन्त्री अपने विभागों के कार्यों के लिए संसद् के प्रति उत्तरदायी हैं। संसद् उनकी आलोचना कर सकती है, उनमें अविश्वास प्रकट कर सकती है और उनके विधेयकों को रद्द कर सकती है। कैबिनेट को अपने में लोकसभा का विश्वास वायम रखना पड़ता है। यदि लोक सभा का बहुमत कैबिनेट का समर्थक न हो तब या तो उसे त्याग-पत्र देना चाहिए या सदन को भंग कराना चाहिए। वह सत्ताधारी रह

सकती है यदि नवीन निर्वाचनों में उसे स्पष्ट बहुमत प्राप्त हो जाए। यदि लोकसभा में उसे बहुमत न मिले तो उसे त्याग-पत्र देना पड़ता है।

मन्त्री अपने-अपने विभागों के कार्यों के लिए व्यक्तिगत रूप से तथा सम्पूर्ण प्रशासन के लिए सामूहिक रूप से उत्तरदायी होते हैं। यदि लोकसभा में किसी मन्त्री के विरुद्ध अविश्वास का मत पारित हो जाये या उसके विधेयक को रद्द कर दिया जाये तो सम्पूर्ण मन्त्रि-वर्ग को त्याग-पत्र देना पड़ता है। इसी कारण समस्त महत्त्वपूर्ण विषयों पर मन्त्री परस्पर विचार-विनिमय करते हैं तथा एक दूसरे की सहायता करते हैं। १७७८ में लार्ड सैलिसबरी ने सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त का निम्न शब्दों में विवेचन किया था—“कैबिनेट में जो कुछ होता है उसके लिए उसका प्रत्येक सदस्य, जो इस्तीफा नहीं दे चुका है, पूर्णरूपेण उत्तरदायी है, और उसे यह कहने का तनिक भी अधिकार नहीं है कि वह अमुक विषय पर समझौता करने के लिए सहमत हुआ और अमुक विषय पर उसके साथियों ने उसे राजी किया है।” लार्ड माले के शब्दों में “साधारण नियम के अनुसार, विभागीय नीति का प्रत्येक महत्त्वपूर्ण प्रश्न पूर्ण कैबिनेट के विचार के लिए प्रस्तुत किया जाता है, और उसके सदस्य एक साथ ही तैरते हैं और एक साथ ही झुकते हैं। वित्त-मन्त्री को विदेश-विभाग के दुष्कार्यों का फल भोगना पड़ता है और अच्छे गृह-मन्त्री को मूर्ख युद्ध-मन्त्री (Minister of War) की गलतियों के लिए पश्चात्ताप करना पड़ता है। कैबिनेट राजा (sovereign) तथा संसद् के लिए इकाई है। उसके विचार राजा और संसद् के सम्मुख इस प्रकार से प्रस्तुत किए जाते हैं जैसे वे एक मनुष्य के विचार हों। वह राजा को तथा लार्ड सभा अथवा लोकसभा को अपना परामर्श इकाई के रूप में देती है। कैबिनेट का प्रथम चिह्न संयुक्त तथा अविभाज्य उत्तरदायित्व है।” लार्ड मैकबोर्ने ने अपने सहयोगियों से कहा था—“इसका कोई महत्त्व नहीं कि हम क्या कहते हैं, लेकिन हम सब को एक ही बात कहनी चाहिए।”

कैबिनेट प्रणाली का एक अन्य गुण दल की समरूपता है जिस पर कैबिनेट आधारित है। प्रबल (vigorous), स्पष्ट (frank) तथा स्वतन्त्र रचनात्मकता की, जिससे इतना लाभ होता है आत्मिक शर्त (spiritual condition) यह है कि टूट-फूट तथा स्वार्थपरता की जोखिम बहुत कम हो। इसकी व्यवस्था कैबिनेट की राजनैतिक विचार की एकता (political unanimity) करती है। यह सत्य है कि संकटों का सामना करने के लिए मिश्रित सरकारें (coalition) स्थापित की गई हैं, किन्तु इंग्लैंड में वे लोकप्रिय नहीं रहीं। मिश्रित सरकारें संकट समाप्त होते ही भंग हो जाती हैं।

कैबिनेट प्रणाली का एक अन्य गुण गोपनीयता (secrecy) है। कैबिनेट की कार्यवाही की गोपनीयता कानून तथा निरूढ़ि द्वारा संरक्षित है। १९२० के सरकारी रहस्य अधिनियम (Official Secrets Act) में सरकारी पत्रों तथा सूचनाओं को किसी अनधिकृत (unauthorised) व्यक्ति को देने पर कठोर दण्ड की व्यवस्था की गई है। १९३४ में भूतपूर्व श्रम-मन्त्री जार्ज लैन्सबरी के पुत्र एडगर लैन्सबरी (Edgar Lansbury) पर जुर्माना किया गया था क्योंकि उसने जीवन-चरित्र में

कैबिनेट को दिए गए एक ज्ञापन (memorandum) को प्रकाशित कर दिया था। किन्तु जब १९३१ में राष्ट्रीय सरकार बनी, तब श्रमिक दल के मन्त्रियों तथा भूतपूर्व मन्त्रियों में छूटनी (retrenchment) के विषय में कैबिनेट की कार्यवाही को सार्वजनिक रूप देने में एक होड़-सी लग गई। १९२२ में, भारत मन्त्री (Secretary of State for India) को भारत के विषय में कुछ रहस्य प्रकट हो जाने के कारण त्याग-पत्र देना पड़ा।

कैबिनेट प्रणाली का एक अन्य गुण प्रधान मन्त्री का नेतृत्व है। लार्ड मार्ले के अनुसार “यद्यपि कैबिनेट के समस्त सदस्यों की स्थिति समान होती है, वे सब समान दायित्व से बोलते हैं और विशेष अवसरों पर जब मत-विभाजन किया जाता है तब एक व्यक्ति का एक मत गिना जाता है, तो भी कैबिनेट का प्रमुख प्रधान मन्त्री होता है जिसकी शक्ति तब तक अपवाद रूप और विलक्षण (exceptional and peculiar) होती है जितने समय तक वह उस पद पर रहता है।”

कैबिनेट प्रणाली की एक अन्य विशेषता यह है कि कैबिनेट के सदस्य लोक-सभा अथवा लार्ड सभा के सदस्य होते हैं। यदि नियुक्ति के समय कोई मन्त्री दोनों सदनों में से किसी सदन का सदस्य न हो तो उसे या तो लार्ड बना दिया जाए या किसी निर्वाचन-क्षेत्र से निर्वाचित होना चाहिए। साधारणतः सत्ताधारी दल का कोई सदस्य अपने स्थान से जिसे सुरक्षित समझा जाता है, त्याग-पत्र दे देता है और उप-चुनाव होता है। संसद् में मन्त्रियों का उपस्थित रहना कई कारणों से अनिवार्य है। इससे कार्यपालिका तथा विधायिका में सहयोग होता है।

मन्त्रि-वर्गीय उत्तरदायित्व (Ministerial Responsibility)—मन्त्रि-वर्गीय उत्तरदायित्व के सिद्धान्त के अनुसार तीन स्वामियों की सेवा करनी पड़ती है। प्रथमतः मन्त्री राजा के प्रति उत्तरदायी है। निस्सन्देह यह केवल प्राविधिक उत्तरदायित्व है। इंग्लैंड के राजा को अपने मन्त्री को पदच्युत करने की वह शक्ति प्राप्त नहीं है जो अमेरिका के राष्ट्रपति को प्राप्त है। इंग्लैंड में मन्त्री उस समय तक अपने पद पर बने रहते हैं जब तक लोक सभा का बहुमत उनका समर्थन करता है। राजा उस समय अपने लिए आपत्ति मोल लेगा जब वह किसी ऐसे मन्त्री को पदच्युत करे जिसको लोकसभा का समर्थन प्राप्त हो। यह सम्भव है कि ऐसा मूर्खतापूर्ण पग उठाते ही राजतन्त्र को समाप्त करने की माँग उत्पन्न हो जाये। किन्तु राजा के प्रति उत्तरदायी होना असम्भव होते हुए भी उस उत्तरदायित्व की कानूनी कल्पना रहती ही है।

दूसरे, मन्त्री एक दूसरे के प्रति उत्तरदायी हैं। प्रत्येक मन्त्री कोई भी ऐसा पग उठाने से पूर्व अपने सहयोगियों से परामर्श करता है जिसकी आलोचना की जा सकती है। एक मन्त्री की पराजय का अर्थ सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल का पतन होता है। इस विषय में ब्रिटिश कैबिनेट और फ्रेंच कैबिनेट में अन्तर है क्योंकि वहाँ मन्त्रियों का दायित्व सामूहिक होने के स्थान पर व्यक्तिगत है।

तीसरे, मन्त्री लोकसभा के प्रति उत्तरदायी है। यह उसके दायित्व का वास्तविक रूप है। यह सत्य है कि लोक सभा में पराजित होने पर मन्त्रिमण्डल

कानूनी रूप से त्याग-पत्र देने के लिए बाध्य नहीं है, किन्तु यह एक निरुद्धि है। यह स्मरणीय है कि मन्त्रिमण्डल दोनों सदनों के प्रति उत्तरदायी न होकर केवल लोकसभा के प्रति उत्तरदायी है। मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व की उपयोगिता को इन शब्दों में रखा जा सकता है। “कुशासन (maladministration) को रोकने का कोई और अधिक उपयोगी उपाय नहीं है।”

कैबिनेट का महत्त्व (Importance of the Cabinet)—ग्लैडस्टन के अनुसार कैबिनेट एक ऐसा संयोजक है जो ब्रिटिश संविधान में राजा या रानी, लार्ड्स और कामन्स को कार्य करने के लिए जोड़ती है। एक मजबूत बफरस्प्रिंग (buffer spring) के समान यह सारे धक्कों को बरदाश्त करती है, और इसके अन्दर परस्पर-विरोधी तत्त्व एक-दूसरे को व्यर्थ कर देते हैं। यह अपनी गरिमा के कारण नहीं, बल्कि अपनी सूक्ष्मता, लचीलेपन और अपनी बहुमुखी शक्तियों के कारण आधुनिक काल के राजनैतिक विश्व की शायद सबसे अधिक आश्चर्यजनक रचना है। इसका जीवन और कार्य मानसिक समझौते (understanding) के आधार पर चलता है, इसके तथा राजा या पार्लियामेंट या राष्ट्र के, सदस्यों के परस्पर सम्बन्ध, या इसके प्रधान से उनके सम्बन्ध को नियत करने के लिए विधान में एक वाक्य भी नहीं लिखा हुआ। प्रो० डायसी (Prof. Dicey) के अनुसार “यद्यपि राज्य का सारा कार्य क्राउन के नाम से किया जाता है, फिर भी इंग्लैंड की वास्तविक कार्यपालिका कैबिनेट है। कोई भी यह कल्पना नहीं करता कि कोई क्षेत्र (चाहे वह कितना ही अस्पष्ट क्यों न हो) ऐसा है जिस पर संविधान के अनुसार रानी की व्यक्तिगत इच्छा का काफी गहरा प्रभाव पड़ता है।”

लौवेल के अनुसार “कैबिनेट राजनीतिक महाराव का शीर्षस्थ पत्थर (the keystone of the political arch) है।” सर जॉन मरियट इसका उल्लेख “एक धुरी की भाँति करते हैं जिसके चारों ओर समस्त राजनीतिक-यंत्र (political machinery) चक्कर काटता है।” यह सत्य है कि ग्लैडस्टन लोकसभा को “सूर्य” के रूप में वर्णन करता है “जिसके चारों ओर अन्य ग्रह चक्कर काटते हैं, और सिडनी तथा बैट्राइस वैंब इसका विरोध करते हुए कहते हैं कि “वास्तव में ग्रेट ब्रिटेन की सरकार न तो कैबिनेट के द्वारा चलाई जाती है, और न मन्त्रियों के द्वारा (व्यक्तिगत रूप में) बल्कि प्रशासनिक सेवाओं (civil services) के द्वारा चलायी जाती है लेकिन तथ्य यह है कि ब्रिटिश कैबिनेट देश में सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण है।” एल० एस० एमरी कैबिनेट को “सरकार का केन्द्रीय संचालन यन्त्र” कहता है।

कैबिनेट के कार्य—इंग्लिश कैबिनेट वेशुमार कार्य करती है। कैबिनेट सरकार की नीति का फैसला करती है। एक बार नीति तय होने के बाद उसको कार्यान्वित करने के लिए विधेयकों का मसविदा बनाया जाता है। स्थायी रूप से, कैबिनेट का कोई सदस्य संसद् में विधेयक का इंचार्ज होता है। क्योंकि कैबिनेट को लोकसभा का विश्वास प्राप्त होता है, इसलिए उसके द्वारा पुरःस्थापित (introduced) विधेयक का पारित (pass) होना अवश्यम्भावी है। परिणाम यह है कि कैबिनेट अपना निर्धारित कार्यक्रम पूर्ण करने में सफल होती है। एक बार विधेयक पारित

हो जाने के पश्चात्, कैबिनेट विभिन्न विभागों के द्वारा विधेयक की भावना के अनुसार कार्य करा सकती है। संयुक्त राज्य अमेरिका में प्रणाली भिन्न है। अमेरिका का राष्ट्रपति किसी नीति को अच्छा समझता है लेकिन वह उसके पालन करने में असफल रह सकता है क्योंकि कांग्रेस उन कानूनों को पारित करना अस्वीकार कर सकती है। जिसके द्वारा राष्ट्रपति अपनी नीति को कार्य रूप दे सकता है। इंग्लैंड में कैबिनेट प्रणाली कार्यपालिका तथा विधायिका में सहयोग पैदा करती है। और इस प्रकार से सरकार के मार्ग से बाधाओं को हटाकर उसे साफ कर देती है। कैबिनेट को विश्वास रहता है कि इच्छित कानून संसद में अवश्य पारित हो जायेगा।

कैबिनेट देश की विदेश-नीति निश्चित करती है। वह युद्ध और शान्ति के प्रश्नों का निर्णय करती है। वह विदेशों से संधि-वार्ता करती है। वह निश्चित करती है कि संसद का अधिवेशन किस समय हो और कब लोकसभा को भंग किया जाए। कैबिनेट संसद का समय-विभाग निश्चित करती है और व्यावहारिक रूप में उसका उसके समय पर एकाधिकार रहता है।

१९१८ की शासन-तन्त्रीय समिति (Machinery of Government Committee) की रिपोर्ट में कैबिनेट के निम्न प्रमुख कार्य गिनाये गये थे—

१. संसद के सम्मुख प्रस्तुत की जाने वाली नीति का अन्तिम निश्चय।
२. संसद द्वारा निर्धारित नीति के अनुसार राष्ट्रीय कार्यपालिका का पूर्ण नियन्त्रण।

३. राज्य के विभिन्न विभागों के कार्यों को समन्वित करना तथा उनकी सीमा निर्धारित करना।

लॉर्ड ऑक्सफोर्ड तथा एसक्विथ के अनुसार साधारणतः कैबिनेट में निम्न विषयों पर विचार नहीं होता—

१. दया के परमाधिकार (prerogative of mercy) का प्रयोग।
२. कैबिनेट के सदस्य कौन हों (the personnel of the cabinet)।
३. नियुक्तियाँ करना।

कैबिनेट की तानाशाही (Cabinet Dictatorship)—उन्नीसवीं शताब्दी में राज्य-विज्ञान के विद्यार्थी संसदीय प्रभुता का निर्देशन करते थे, पर आज २०वीं शताब्दी में हम कैबिनेट की तानाशाही की चर्चा करते हैं। कैबिनेट को शक्तिशाली बनाने में कई घटनाओं ने योग दिया है। ब्रिटिश कैबिनेट की स्थिति इतनी दृढ़ हो गई है कि हम आज उसका उल्लेख कैबिनेट की तानाशाही के रूप में करते हैं।

रैम्से म्योर (Ramsay Muir) के अनुसार “जिस निकाय के पास इतनी शक्तियाँ हैं, उसे सरलता से सर्वशक्तिमान कहा जा सकता है, चाहे वह उस सर्वशक्तिमत्ता को व्यवहार में लाने में असमर्थ हो। जब बहुमत इसकी ओर है तब इसकी स्थिति एक तानाशाही की स्थिति है, पर यह तानाशाही प्रचार से मर्यादित हो सकती है। दो पीढ़ियों पहले यह डिक्टेटरशिप इतनी पूर्ण (absolute) नहीं थी जितनी कि यह अब है।”

(१) कैबिनेट को शक्तिशाली बनाने में सर्वाधिक महत्वपूर्ण योगदान दलगत अनुशासन (party discipline) की बढ़ती हुई कठोरता ने किया है। उन्नीसवीं शताब्दी में संसद् के सदस्य आज की भाँति इतने अधिक दलीय सचेतकों (party whips) के नियन्त्रण में नहीं थे। आजकल सदस्य की अन्तरात्मा की पुकार को कोई स्थान नहीं। उसे वही करना पड़ता है जो पार्टी निश्चित करती है। यदि वह दलीय सचेतक (whip) को नहीं मानता, तो उसको दल से बहिष्कृत किया जा सकता है। पार्टी-प्रथा इंग्लैंड के राजनैतिक जीवन का अंग बन गई है और अब उसके बिना कार्य सम्पादित करना कठिन है। मतदाता उस व्यक्ति को मत नहीं देते जिसका किसी दल से सम्बन्ध न हो। परिणाम यह है कि यदि कोई सदस्य पार्टी के आदेश को मानने से इनकार करता है तो वह अपनी राजनैतिक आत्म-हत्या (political suicide) करता है। उसके राजनैतिक जीवन का अन्त होना अवश्यम्भावी है। इन परिस्थितियों में संसद् का प्रत्येक सदस्य अपना मार्ग स्वयं चुनने और उसके कुपरिणामों को भुगतने की अपेक्षा अपनी पार्टी के आदेश का पालन करना श्रेयस्कर समझता है। परिणाम यह है कि कैबिनेट को अपने दल के सदस्यों के समर्थन का विश्वास होता है और इसलिए उसे अपनी मर्जी के मुताबिक काम करने को प्रोत्साहन मिलता है।

इंग्लैंड में पार्टी-प्रणाली की कठोरता का वर्णन प्रो० लास्की ने इन शब्दों में किया है—“यह कठोरता स्वयं लोकसभा में प्रतिबिम्बित होती है। इसका यह तात्पर्य है कि सामान्य परिस्थिति में भाषण तथा मत-विभाजन बिना हेर-फेर के होते हैं। हम सामान्य सदस्यों से स्वतन्त्र भाषण अथवा मतदान की आशा नहीं करते। जिस प्रकार की अलग-अलग विरोधी विचारधाराएँ १८४४ में लार्ड शैप्ट्सवरी के फ़ैक्टरी विधेयक पर, अथवा पामस्टन की विदेश-नीति पर १८५० में डॉन पैसिफिको (Don Pacifico) पर विचार करते समय देखा गया था, उस प्रकार की विचार-धाराएँ अब असम्भव हो गयी हैं; ऐसे दृश्य अब बहुत कम ऐसे अवसरों पर देखे जाते हैं जब सरकार अपने दल के सदस्यों को स्वतन्त्र मत देने की आज्ञा दे देती है। वास्तव में, कठोरता का अर्थ है लोक सभा पर कैबिनेट के नियन्त्रण में बढ़ोतरी, और उस नियन्त्रण का रहस्य इस तथ्य में है कि सरकारी तथा विरोधी दल के नेताओं का अपने समर्थकों की गतिविधियों पर पार्टी तन्त्र (party machine) पर प्रभुत्व होने के कारण, पूर्ण नियन्त्रण रहता है। स्वतन्त्र सदस्य का युग समाप्त हो गया है; और उसके पुनरुज्जीवन की भी कोई आशा नहीं है।

इस बढ़ी हुई कठोरता के कारण भी साधारण नहीं है। इसका आंशिक कारण सचमुच, यह तथ्य है कि आधुनिक ब्रिटेन के बहुत से निर्वाचकों को एक विस्तृत दलीय संगठन की आवश्यकता है; स्वभावतः इससे इसकी शक्ति भी बढ़ी है। दूसरे राज्य के हस्तक्षेप (state intervention) का क्षेत्र विस्तृत होने का स्वाभाविक परिणाम संसद् में, सरकारी कार्य का बढ़ जाना है; उस कार्य को निर्धारित अवधि में समाप्त करने के लिए अधिक दृढ़ दलीय संगठन की आवश्यकता है। शायद आंशिक कारण यह भी है कि आधुनिक युग के निर्वाचकों ने भी व्यक्तियों के

विषय में कुछ सिद्धान्तों का प्रतिपादन किया है ; वे सदस्यों को उन नेताओं के नाम पर मत देते हैं जिनके वे अनुयायी हैं। सम्पूर्ण पार्टी-व्यवस्था आवश्यक रूप से व्यावसायिक (professionalized) हो गई है और उसके कार्यों का क्षेत्र विस्तृत होने के कारण वह ऐसे अनुशासन का सहारा लेती है जो सैन्य-अनुशासन से भिन्न नहीं। उसकी तीव्रता का विरोध किया जा सकता है। विद्रोह भी किया जा सकता है। लेकिन पार्टी के अधिकांश सदस्यों की यह मान्यता है कि उससे पृथक् होने का तात्पर्य केवल अपनी ही हानि नहीं है प्रत्युत यदि विरोध अधिक हो तो इससे विरोधी दल की शक्ति बढ़ने और सफल होने की अधिक सम्भावना रहती है। अतएव पार्टी से विद्रोह की घटनाएँ बहुत बुरी परिस्थितियों में ही घटित होती हैं ; १९३१ में भी, श्रम-दल के केवल १६ सदस्यों ने रैम्जे मैक्डोनाल्ड का साथ देते समय अपनी पार्टी को छोड़ा था।” (Parliamentary Government in England, pp. ७३-७४)

(२) कैबिनेट की तानाशाही का एक अन्य कारण मन्त्रियों का सामूहिक दायित्व है। इंग्लंड में प्रत्येक मन्त्री यह जानता है कि एक मन्त्री की पराजय का अर्थ सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल का पतन है। परिणाम यह होता है कि सब मन्त्री 'टीम की भावना' (team spirit) में कार्य करते हैं और सब अवसरों पर एक दूसरे की सहायता करते हैं। संगठन में शक्ति होती है और यदि सामूहिक दायित्व के कारण मन्त्रियों की स्थिति अधिक दृढ़ हो जाए तो कोई आश्चर्य नहीं। फ्रांस में इस तत्त्व का अभाव ही उस देश में मन्त्रिमण्डलों की अस्थिरता का आंशिक कारण है।

(३) कुछ कानून बनाने की शक्ति सौंप देना (delegated legislation) भी कैबिनेट की तानाशाही को बढ़ाने में आंशिक रूप से उत्तरदायी है। इस प्रथा के कितने ही गुण-दोष क्यों न हों, वर्तमान परिस्थितियों में यह आवश्यक बन गई है। कानून की बारीकियाँ बढ़ गई हैं और उसकी गुत्थियों को समझना संसद के सामान्य सदस्यों की सामर्थ्य के परे है। इसके अतिरिक्त, संसद कार्य-भार से दबी रहती है। संसद को प्रत्येक अधिवेशन में अनेक कानून पारित करने पड़ते हैं। इसका आंशिक कारण यह है कि राज्य की अवधारणा (conception) में परिवर्तन हो गया है। पहले यह विचार था कि राज्य एक बुराई है और इसलिए राज्य का क्षेत्र न्यूनतम होना चाहिए। आज इस विचार का बोलबाला नहीं है। आज हम राज्य को लाभप्रद समझते हैं। हमारा लक्ष्य आरक्षी राज्य (Police State) के स्थान पर कल्याणकारी राज्य है। परिणाम यह है कि राज्य की गतिविधियों का क्षेत्र पर्याप्त विस्तृत हो गया है। कल्याणकारी राज्य के लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए बड़ी संख्या में कानून पारित करने की आवश्यकता पड़ती है। इसके अतिरिक्त, प्रत्येक विधेयक का आकार अत्यधिक बढ़ गया है। पहले, विधेयक छोटे-छोटे टुकड़े करते थे किन्तु अब प्रत्येक विधेयक अधिक बड़ा हो गया है। इन समस्त कारणों से संसद का कार्य-भार अधिक बढ़ गया है। वह सारा कार्य पूर्ण रूप से सम्पादित नहीं किया जा सकता क्योंकि समय कम होता है। परिणाम यह है कि संसद में संक्षिप्त रूप में विधेयक (skeleton bills) पुरःस्थापित (introduce) किये जाते हैं और पारित होते हैं। मन्त्रियों को सपरिषद् आदेशों (Orders in Council) का आवश्यकतानुसार

कानूनों को पूरा करने के लिए, निर्गमन करने की शक्ति दे दी जाती है, इसका तात्पर्य यह है कि कैबिनेट के सदस्यों को कानून बनाने की शक्ति भी प्राप्त हो जाती है। वर्ष में स-परिषद् आदेशों की संख्या अत्यधिक होती है। इस तरह और विधायी क्षेत्र पर भी कैबिनेट का कुल नियंत्रण हो गया है। इस प्रकार से कैबिनेट का केवल प्रशासनिक क्षेत्र पर ही नहीं प्रत्युत विधायी क्षेत्र पर भी नियंत्रण है।

(४) प्रशासकीय न्याय (administrative justice) के विकास ने भी कैबिनेट की शक्ति में वृद्धि की है। सरकार की यह प्रवृत्ति है कि वह विभिन्न मन्त्रालयों को उनके विभागों से सम्बन्धित अभियोगों का निर्णय करने की शक्ति दे देती है। पहिले इस प्रकार के अभियोगों का निर्णय कानूनी न्यायालय किया करते थे। परिणाम यह है कि कार्यपालिका को अनेक न्यायिक शक्तियाँ भी प्राप्त हो गई हैं। निस्सन्देह इससे कैबिनेट की शक्ति तथा सम्मान बढ़ा है। १९१३ के मार्ग यातायात अधिनियम (Road Traffic Act) के अन्तर्गत यातायात मन्त्री को किराए की मोटरगाड़ियाँ (omnibushs) चलाने के लाइसेन्सों की अस्वीकृति (refusal) की अपीलें सुनने का अधिकार है। इसी प्रकार स्वास्थ्य मंत्री १९३६ के बुढ़ापे की पेंशन अधिनियम (Old Age Pension Act) के अन्तर्गत अपीलिय न्यायालय है। Local Govt. Board V. Arldige में लॉर्ड सभा ने निश्चित किया कि प्रशासकीय न्यायाधिकरण को कानूनी न्यायालय की कार्य-विधि का पालन करने की आवश्यकता नहीं है। प्रशासकीय अधिकारी उस विधि का पालन कर सकते हैं जिससे उनका कार्य सधे। किसी विशेष उपबन्ध (Provision) के अभाव में मन्त्री या ट्रिब्युनल अपने निर्णय का कारण देने के लिए बाध्य नहीं है किन्तु वह प्राकृतिक न्याय (natural justice) के नियमों का पालन करने के लिए बाध्य है।

(५) एक अन्य कारण, जिसने ब्रिटिश कैबिनेट की शक्ति को बढ़ाया है वह (Power dissolution) भंग करने की शक्ति है। इंग्लैंड की एक निरूढ़ि यह है कि जब कोई मन्त्रिमण्डल लोकसभा में पराजित हो जाता है, तब उसे तुरन्त पद त्यागने की आवश्यकता नहीं। जब ऐसी स्थिति आती है तब प्रधान मन्त्री राजा से लोकसभा को भंग करने की प्रार्थना कर सकता है। जब ऐसी प्रार्थना की जाती है, तब राजा लोकसभा को भंग कर देता है। यदि नवीन निर्वाचनों में मन्त्रिमण्डल को बहुमत प्राप्त हो जाता है, तो उसे पद त्यागने की आवश्यकता नहीं होती। इस निरूढ़ि का फल यह है कि ब्रिटिश कैबिनेट फ्रांसीसी कैबिनेट की भाँति लाचार नहीं है। यदि लोकसभा के सदस्यों के मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पास करने का अधिकार है तो कैबिनेट भी लोकसभा को भंग करके सदस्यों को उनके घर भेज सकती है। परिणाम यह है कि संसद् के सदस्य सत्ताधारी दल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव बिना सोचे-समझे पारित नहीं करते। वे ऐसी कार्यवाही के परिणाम को जानते हैं। हो सकता है कि नवीन निर्वाचनों में उनमें से अनेक पुनर्निर्वाचित न हों। उनमें से प्रत्येक को पर्याप्त धन व्यय करना पड़ता है और पुनर्निर्वाचित होने के लिए अत्यधिक कठिनाइयाँ उठानी पड़ती हैं। परिणाम यह है कि भंग करने की शक्ति से कैबिनेट की स्थिति दृढ़ होती है और विरोधी दल पर लगाम लगी रहती है।

डा० फाइनर ने भंग करने की धमकी की शक्ति का वर्णन इन शब्दों में किया है—“लोकसभा का कुछ रचनात्मक उत्साह कैबिनेट द्वारा भंग करने की धमकी से नष्ट हो जाता है, यदि वह उस विषय पर तुली है जिसे वह अत्यावश्यक समझती है। इस बात को आजकल अत्यधिक बढ़ाकर कहा जाता है। लोग इस तरह बात करते हैं जैसे कैबिनेट यह कहा ही करती हो कि वह अमुक बात होने पर सदन को भंग करा देगी जिससे सदस्य मानो केवल निर्वाचन व्यय के विचार से विवश हो जाएँ। ऐसी बात नहीं है। यह कार्य अत्यधिक गम्भीर है और कभी-कभी बिना चाहे किया जाता है। इसकी प्रक्रिया यह है—जब कैबिनेट किसी विषय को महत्वपूर्ण घोषित करती है और प्रबल सचेतक जारी करता है तब केवल उसके अड़ियल ही सोचने के लिए विवश नहीं होते, प्रत्युत सरकारी विरोधी दल को भी गम्भीरता से विचारना पड़ता है कि क्या वास्तव में उस विषय पर चुनाव लड़ा जा सकता है और क्या वे सरकार बनाने में सफल होंगे। स्पष्ट शब्दों में, यदि राजनैतिक अवस्था उनके अनुकूल नहीं होती तो पूर्णतः अथवा अंशतः उसके विचार को स्वीकार कर लेते हैं। संक्षेप में प्रत्येक विषय का निर्णय नीति की अच्छाई अथवा बुराई की दृष्टि से नहीं किया जाता लेकिन इस बात पर किया जाता है कि क्या केवल उक्त विषय पर विरोधी दल देश का सहयोग प्राप्त कर सकता है और यह (क) विषय की प्रकृति, (ख) देश में राजनैतिक विचार की सामान्य दशा और (ग) आने वाले चुनावों में पार्टी की आर्थिक दशा तथा संगठन पर निर्भर करता है। लेकिन ये समस्याएँ उस समय नहीं उपस्थित होतीं जब विरोधी दल का अल्पमत हो (जो गत दो शताब्दियों में अवश्य रहा है) या जब सरकारी पार्टी में फूट न हो (फूट के अवसर भी बहुत कम होते हैं) अतएव विरोधी दल सरकारी नीति को उतना ही प्रभावित कर पाता है, जितना उसकी तार्किक बुद्धि (debating talent), उसकी दलीलें और चुनाव सम्बन्धी अवसरों की अनुकूल गणना का संयुक्त रूपसे प्रभाव पड़ सकता है।” (The Theory and Practice of Modern Government, p. 620)।

(६) संसदीय जीवन की स्थिति ऐसी नहीं है जिससे हाऊस आफ कामन्स, कैबिनेट पर प्रभावपूर्ण नियंत्रण रख सके। लार्ड रोजेबरी (Lord Rosebery) का कथन है कि वर्ष में छः महीने तो कैबिनेट से कोई हिसाब-किताब पूछा ही नहीं जा सकता। उनका कहना है कि संसद के सारे अवकाश काल में, हमें जरा भी यह पता नहीं रहता कि हमारे शासक क्या कर रहे हैं, कैसी योजना बना रहे हैं या समझते कर रहे हैं। समाचारपत्रों में जो स्वतन्त्र छान-बीन होती रहती है, उसी से थोड़ी-बहुत बातें प्रकाश में आती रहती हैं।” उन लोगों के लिए जो सार्वजनिक कार्यों की ओर कभी-कभी ध्यान देते हों, सार्वजनिक कार्यों को करने वाले व्यक्तियों पर निरीक्षण रखना कठिन है। (Sidney Low) के अनुसार “हाऊस आफ कामन्स के सदस्य विभिन्न प्रकार से व्यस्त रहते हैं। लण्डन के छोटे से अधिवेशन में उनकी रुचि की बहुत सी चीजें रहती हैं। यद्यपि उनकी इच्छा उचित रूप से राजनैतिक कार्य करने की होती है, फिर भी उपस्थिति उनके विरुद्ध होती है। आधा सदन कार्यक्रम

में व्यस्त रहता है और आधा आमोद-प्रमोद में। ज्यों-ज्यों अधिवेशन चलता जाता है और मौसम गर्म हो जाता है और लन्दन का समाज गर्मियों के मनोरञ्जन की बाढ़ में डूब जाता है, तब बहुत से सदस्यों के लिए अपने संसदीय कर्तव्यों को पूरा करना कठिन हो जाता है।" यह सत्य है कि पार्लियामेन्टरी प्रणाली से कैबिनेट निरंकुश होने लगती है। फिर भी लावेल के अनुसार "यह वह निरंकुशता है जिसे अधिकतम प्रचार के साथ प्रयोग में लाया जाता है, जो सदा आलोचना की कसौटी पर कसी रहती है और जनमत के अनुसार ढलती रहती है और जिसे अविश्वास के प्रस्ताव और अगले चुनाव का खतरा सदा बना रहता है।"

आलोचकों का कहना है कि यह कहना ठीक नहीं है कि जिस सरकार का बहुमत पर कब्जा हो वह अस्थायी तानाशाही में परिवर्तित हो जाती है। सरकार की सत्ता बहुमत के विश्वास पर और बहुमत जनता की सहायता पर टिकता है। यदि कैबिनेट बहुत अधिक गुप्तता रखे, घोर अभद्रता प्रदर्शित करे, भंग करने और इस्तीफा देने की निरंतर धमकियाँ दे, या जनमत के क्रोध को शान्त करने में असमर्थ रहे, तब इसके समर्थक इसके विरुद्ध विद्रोह कर देंगे। प्रधान मन्त्री को कार्लाइल (Carlyle) के स्वर में स्वर मिलाकर कहना पड़ता है कि "मैं उनका नेता हूँ, इसलिए मुझे उनका अनुसरण करना पड़ता है।" प्रधान मन्त्री और उसके साथियों का यह कर्तव्य है कि वे यह पता चलायें कि उनके समर्थकों के मस्तिष्क किस दशा में काम कर रहे हैं और फिर वे उनकी इच्छा के अनुसार काम करें, चाहे ऐसा करने में सरकारी नीति में परिवर्तन ही क्यों न करना पड़े; अन्यथा इसके परिणाम बहुत गम्भीर होते हैं। १९३१ में हाऊस आफ कामन्स में लेबर पार्टी के २८८ सदस्य थे, अनुदार दल (Conservative Party) के २६० और उदार दल (Liberal Party) के ५९ सदस्य थे। लेबर पार्टी का नेता श्री रैम्जे मैकडोनल्ड, इंग्लैंड का प्रधान मन्त्री था। कैबिनेट के दो सदस्यों, श्री स्नोडन (Snowden) और श्री टामस (Thomas) ने, बेकारी सहायता (unemployment benefit) में कमी करने का प्रस्ताव रखा लेकिन ट्रेड यूनियन अधिकारियों ने उसे अस्वीकृत कर दिया। फलस्वरूप श्री हैन्डरसन (Henderson) के नेतृत्व में कैबिनेट के एक पक्ष ने, श्री रैम्जे मैकडोनल्ड के नेतृत्व के विरुद्ध विद्रोह कर दिया। लेबर पार्टी में फूट पड़ गयी और रैम्जे मैकडोनल्ड को त्याग पत्र देना पड़ा। १९३४ में रैम्जे मैकडोनल्ड के नेतृत्व में राष्ट्रीय सरकार को असाधारण बहुमत प्राप्त था और इसके बावजूद भी उसे बेकारी सहायता रेगुलेशन (Unemployment Assistance Regulations) के प्रश्न पर झुकना पड़ा था। इसी प्रकार सरकार को "असंतोष फैलाने वाले बिल" (Incitement to Disaffection Bill) में काफी सुधार स्वीकार करने पड़े थे, क्योंकि संसद् के विरोधी पक्ष ने जनता के विरोध को साथ मिला लिया था। दिसम्बर १९३५ में, सर सैमुअल होर (Sir Samuel Hoare) इंग्लैंड का विदेश मन्त्री था। अबीसीनिया के सवाल पर उसने फ्रांस के प्रधान मन्त्री लावेल (Laval) से बातचीत की। सूचना इंग्लैंड और पेरिस के समाचारपत्रों तक पहुँच गयी और प्रकाशित हो गयी। प्रस्तावों के विरोध में तुरन्त स्वतः ही गहरा विरोध प्रकट किया जाने लगा। ब्रिटिश कैबिनेट को उसके

प्रस्तावों को अस्वीकार करने के लिए बाध्य होना पड़ा और उसे त्याग-पत्र देना पड़ा। त्याग-पत्र देते समय सर सैमुअल होर ने निम्नलिखित वक्तव्य दिया—“मुझे देश के बहुमत का विश्वास प्राप्त नहीं है और मैं यह महसूस करता हूँ कि विदेश मन्त्री को अन्य किसी मन्त्री की अपेक्षा अपने देशवासियों के समर्थन की अधिक आवश्यकता है।” १९३७ में श्री चेम्बरलेन को राष्ट्रीय सुरक्षा अंशदान योजना (National Defence Contribution Scheme) के प्रश्न पर झुकना पड़ा था। डा० फाइनर (Dr. Finer) के अनुसार संक्षेप में ब्रिटिश कैबिनेट प्रणाली से, चुस्त, शक्तिशाली, विचारशील और उत्तरदायी नेतृत्व का जन्म होता है। इस पर नियंत्रण रखता है, पर इसको कुन्द नहीं किया जाता; इस पर धमकियाँ पड़ती हैं पर सजा नहीं मिलती; इससे प्रश्न किये जाते हैं, पर अविश्वास नहीं। यह राजनैतिक दृष्टिकोण से पक्षपाती होती है, लेकिन इसमें व्यक्तिगत द्वेष नहीं होता। उत्तरदायित्व की शक्ति की भावना से भी यह उतनी ही नियंत्रित रहती है जितनी कि अपनी संस्थाओं और समर्थक बलों से।”

इंग्लैंड का प्रधान मन्त्री—प्रधान मन्त्री का पद हनोवर घराने के शासन-काल में एक निरुद्धि द्वारा बना था और वालपोल इंग्लैंड का प्रथम प्रधान मन्त्री था। पहिले प्रधान मन्त्री को प्रधान मन्त्री के नाते कोई वेतन नहीं मिलता था। किसी अन्य पद पर होने के नाते वह वेतन लेता था। किन्तु १९३७ के क्राउन के मन्त्री अधिनियम (Ministers of the Crown Act) ने प्रधान मन्त्री का वार्षिक वेतन १०,००० पाँड निश्चित किया। भूतपूर्व प्रधान मन्त्री के लिए पेंशन का उपबन्ध भी किया गया, इसका उद्देश्य यह है कि प्रधान मन्त्री के पद पर रहने के पश्चात् वह व्यक्ति देश की राजनैतिक गतिविधियों में रुचि लेता रहता है और उसे आर्थिक कठिनाइयों का सामना नहीं करना पड़ता।

निरुद्धि के अनुसार, सामान्य निर्वाचनों के समाप्त होने पर इंग्लैंड के राजा का कर्तव्य है कि वह बहुमत दल के नेता को आमन्त्रित करे जो मन्त्रिमण्डल बनाता है। साधारणतः यह कार्य कठिन नहीं है क्योंकि इंग्लैंड में दो महत्वपूर्ण पार्टियाँ हैं और इस प्रकार से दोनों दलों में से एक का बहुमत होता है। इंग्लैंड की परिस्थिति ऐसी है कि राजा अपने विवेक से कुछ नहीं कर पाता। कठिनाई उस समय पड़ सकती है जब तीन या अधिक दल हों। राजा उस दल के नेता को सरकार बनाने का निमन्त्रण देता है जिसका लोकसभा में बहुमत हो। उसकी पसन्द और नापसन्द का प्रश्न नहीं होता। यद्यपि महारानी विक्टोरिया ग्लैंडस्टन को पसन्द नहीं करती थी तथापि रानी ने उसे चार अवसरों पर सरकार बनाने के लिए आमन्त्रित किया।

पहिले, प्रधान मन्त्री लोकसभा से अथवा लॉर्ड सभा से चुना जा सकता था। उन्नीसवीं शताब्दी में अनेक प्रधान मन्त्री—लार्ड पामस्टन, लार्ड सैलिसबरी आदि—लार्ड सभा से चुने गये थे। किन्तु एक नयी निरुद्धि के अनुसार प्रधान मन्त्री को लोकसभा का सदस्य होना चाहिए। इसी तथ्य के आधार पर १९२३ में लार्ड कर्जन को मन्त्रिमण्डल बनाने के लिए आमन्त्रित नहीं किया गया। इस निरुद्धि के पक्ष

कहा जाता है कि नवीन व्यवस्था के अनुसार लोकसभा को सम्पूर्ण शक्ति प्राप्त हो गई है; अतः प्रधान मन्त्री को उस सदन का सदस्य होना चाहिए जो जनता का सदन (House of the People) हो, और वह निस्सन्देह लोकसभा है।

अनुभव ने यह सिद्ध किया है कि वे व्यक्ति, जो अन्त में प्रधान मन्त्री के पद पर पहुँचते हैं, बहुत छोटी आयु में संसद् के सदस्य बनते हैं। प्रधान मन्त्री बनने से पूर्व उन्हें अनेकों वर्षों तक संसद् का सदस्य रहना पड़ता है। प्रधान मन्त्री बनने वालों की आयु का औसत लगभग ५० है, यद्यपि कुछ अपवाद भी हैं। साधारणतः प्रधान-मन्त्रियों की आयु के अनेक स्रोत होते हैं और इसीलिए उन्हें अपनी आजीविका की चिन्ता नहीं होती। मनरो के अनुसार “ब्रिटेन के प्रायः प्रधान मन्त्री कुलीन (well born), सुशिक्षित तथा धनवान् थे। उन्होंने छोटी आयु में ही राजनीति में प्रवेश किया और उसे अपना व्यवसाय बना लिया। जब यंगर पिट से प्रधान मन्त्री के गुणों के विषय में पूछा गया तो उसने उत्तर दिया, “प्रथम वक्तृत्व-शक्ति (eloquence), दूसरे ज्ञान, तीसरे परिश्रम और अन्त में धैर्य।”

डा० जैनिंग्स के अनुसार “इस प्रकार से प्रधान मन्त्री केवल लोकमत (public opinion) का अध्ययन करने वाला विद्यार्थी ही नहीं होता प्रत्युत प्रचार-कला का भी पंडित होता है। उसे यह जानना चाहिए कि क्या कहना है, इसे कब कहना है और कब कुछ नहीं कहना है। उसे समाचारपत्रों को ध्यान से पढ़ना चाहिए, लेकिन यह ध्यान रखना चाहिए कि यद्यपि पत्रकारों या उनके स्वामियों के विचारों का जनमत पर कुछ प्रभाव पड़ सकता है तथापि उनसे वस्तु का स्पष्ट ज्ञान प्राप्त नहीं होता। उसे उन प्रतिवेदनों को भी पढ़ना चाहिए जिनको पार्टी के प्रबन्धक निर्वाचन-क्षेत्रों से प्राप्त करते हैं तथा उन दृष्टिकोणों का मनन करना चाहिए जो उसके समर्थक संसद् की लावियों में प्रकट करते हैं और उसे इस तथ्य का प्रत्यक्ष ज्ञान होना चाहिए कि समिति के सदस्यों तथा दूसरे उन व्यक्तियों के विचार जो वोटों को एकत्रित करते हैं; आवश्यक रूप से स्वयं वोटों के विचार नहीं होते। क्योंकि उसके व्यक्तित्व एवं सम्मान (personality and prestige) का जनमत को प्रभावित करने में विशेष प्रभाव पड़ता है, इसलिए उसमें सिने-अभिनेताओं के समान जनता के मन को आकर्षित करने के लिए कुछ विशेष कौतुक होना चाहिए, और उसे अपने व्यक्तित्व को आकर्षक बनाने के लिए प्रयत्न करना चाहिए—जैसे पाइपों वाले श्री वाल्डविन और सिगारों वाले श्री चर्चिल। किन्तु उसे भाषणों का अच्छा आविष्कारक तथा कुशल वक्ता भी होना चाहिए। सम्भवतः इससे भी अधिक आवश्यक ध्वनि-विस्तारक (microphone) पर बोलने की विधि है क्योंकि सभाओं की उपस्थिति कम होती है लेकिन उसके रेडियो-भाषणों को सुनने वालों की संख्या लाखों तक पहुँचती है। और अन्त में यह आवश्यक है कि वह अपने राजनैतिक मित्रों की निष्ठा (loyalties) को बनाए रखे और ऐसा करने में उसे इस बात से बहुत सहायता मिलती है कि वह उसके नाम याद रखे, उनके परिवारों के विषय में ठीक-ठीक प्रश्न करे, उनके साथ ठीक अवसरों पर सहानुभूति प्रकट करने और उन्हें बधाई देने में पीछे न रहे, और साधारणतः अच्छा मिलनसार हो, पर अपना

बड़प्पन ठीक मात्रा में कायम रखे । (Cabinet Government, pp. 160-61.)

प्रधान मन्त्री को कैबिनेट के सदस्यों का चुनाव करने की पूर्ण स्वतन्त्रता रहती है । वह अपनी इच्छानुसार किसी भी व्यक्ति को कैबिनेट में सम्मिलित कर सकता है और राजा उसमें हस्तक्षेप नहीं कर सकता । किन्तु कई ऐसे घटक (factors) हैं जिनका विचार उसे अपने सहयोगियों को चुनते समय करना पड़ता है । उसे अपनी कैबिनेट को इतना विस्तृत प्रतिनिधि (representative) बनाना पड़ता है जितना सम्भव हो । वह क्षेत्रीय (sectional), सामाजिक, धार्मिक, आर्थिक तथा व्यक्तिगत (Personal) महत्त्व की अवहेलना नहीं कर सकता । वह अपने मन्त्रिमण्डल में केवल अंग्रेजों या स्कॉटलैंड के निवासियों अथवा वेल्स निवासियों को ही सम्मिलित नहीं कर सकता । उसे देश के विभिन्न क्षेत्रों के अधिकारों का ध्यान रखना पड़ता है । पार्टी के कुछ अत्यन्त आवश्यक व्यक्ति होते हैं और प्रधान मन्त्री साधारणतया उनकी भी अवहेलना नहीं कर सकता । उनको कैबिनेट का अंग बनाने से कैबिनेट की शक्ति बढ़ती है । यह सत्य है कि प्रधान मन्त्री को उन्हें नियन्त्रित करने में असुविधा होती है, लेकिन वे कैबिनेट में रहते हुए बाहर रहने की अपेक्षा कम कठिनाइयाँ उपस्थित करते हैं ।

साधारणतः प्रधान मन्त्री विभिन्न मन्त्रियों को विभिन्न विभागों का कार्य सौंप सकता है और ऐसा करते समय वह प्रशासन की निपुणता का ध्यान रखता है । किन्तु कभी-कभी उसके हाथ वेंचे होते हैं और उसे किसी विशेष व्यक्ति को किसी विशेष पद पर नियुक्त करना पड़ता है । यह कहा जाता है कि रैम्जे मैकडोनल्ड विदेश विभाग अपने पास रखना चाहता था, लेकिन पार्टी के एक प्रमुख सदस्य, हैडरसन ने उस विभाग को लेने का हठ किया, तब रैम्जे मैकडोनल्ड को विवश होकर उसे उस पद पर ही नियुक्त करना पड़ा । किन्तु सदा इस घटना की पुनरावृत्ति नहीं होती । टीम का नेता होने के कारण प्रधान मन्त्री का यह कर्तव्य है कि कार्य-विभाजन करते समय विभिन्न व्यक्तियों की रुचि का ध्यान रखे किन्तु उसके सहयोगियों को भी उसकी इच्छाओं का आदर करना चाहिए ।

पहिले, प्रधान मन्त्री अपने पद के कार्य के अतिरिक्त भी अन्य विभागों को अपने पास रख सकता था । किन्तु ऐसा प्रकट होता है कि वह स्थिति अब कभी भविष्य में आने वाली नहीं है । कारण स्पष्ट है ; क्योंकि प्रधान मन्त्री के कर्तव्य कई गुना बढ़ गए हैं । सरकार के विभिन्न विभागों के कार्य में समन्वय स्थापित करने का कार्य ही इतना अधिक होता है कि अन्य विभाग का कार्य सँभालने के लिए उसके पास न समय होता है और न शक्ति ।

इंग्लैंड का प्रधान मन्त्री सदा कार्य में लगा रहता है । उसके कन्धों पर समस्त कार्यों को सफलतापूर्वक पूरा करने का दायित्व है । उसको यह देखना पड़ता है कि प्रत्येक मन्त्रालय अपना कार्य ठीक रीति से करे । प्रत्येक मन्त्री उसे किसी भी समय मिलकर अपनी कठिनाइयाँ समझा सकता है । उसका कर्तव्य है कि वह विभिन्न मन्त्रालयों के मतभेदों को समाप्त कराए । वह संसद् में प्रत्येक मन्त्री की सहायता करता है । उसे किसी विभाग के कार्य के सम्बन्ध में संसद् को संतुष्ट करना

पड़ सकता है। वह अपने सहयोगियों (colleagues) के परामर्श से सरकार की नीति निर्धारित करता है और इस बात का निरीक्षण करता है कि नीति का सच्चे अर्थों में पालन किया जाता है।

प्रधान मन्त्री के पास विदेश विभाग नहीं होता, लेकिन यह सब होते हुए भी, उसका उस पर अत्यधिक प्रभाव होता है। देश की विदेश नीति के सम्बन्ध में समस्त महत्त्वपूर्ण घोषणाएँ प्रधान मन्त्री ही करता है, न कि विदेश मन्त्री। प्रायः विदेश मन्त्री कोई कार्यवाही करने से पूर्व प्रधान मन्त्री से परामर्श करता है। यह सम्भव है कि विदेश मन्त्री प्रधान मन्त्री की विना स्वीकृति के कोई कार्य नहीं कर सकता चाहे उस प्रश्न पर कैबिनेट ने विचार न किया हो। ३० जुलाई १९१४ को सर एडवर्ड ग्रे ने प्रधान मन्त्री श्री एसक्विथ की अनुमति से एक तार भेज कर इंग्लैंड को तटस्थ रखना अस्वीकार किया था लेकिन उस पर कैबिनेट ने पूर्ण निर्णय नहीं किया था। १९१४ में जर्मनी को अन्तिम चेतावनी (ultimatum) कैबिनेट की पूर्व अनुमति के बिना केवल प्रधान मन्त्री के परामर्श से दी गई थी। डा० जैनगज के अनुसार विदेश मन्त्री और प्रधान मन्त्री का निकटतम सम्पर्क रहता है। प्रत्येक विषय को कैबिनेट के सम्मुख लाना अव्यावहारिक है। ग्लैडस्टन ने १८९४ में सर विलियम हरकोर्ट को इस प्रकार लिखा था—“क्लेरेण्डन तथा ग्रैनविल के शासन-काल में मुझे विदेश मन्त्री के विचारों और कार्यों को गुप्त रखने वाला बना दिया गया था और इस हेतु से यदि विभागीय कार्य किसी समय कैबिनेट के सम्मुख लाना होता तो साधारणतः संयुक्त समर्थन के साथ उसमें लाया जाता था।” बताया जाता है कि “लॉर्ड रोजवरी प्रायः प्रतिदिन प्रधान मन्त्री से मशवरा करता था; कभी वह पत्रों द्वारा सलाह लेता और बहुधा परामर्श लेने के लिए डार्जिंग स्ट्रीट चला आया करता था।”

प्रधान मन्त्री का प्रमुख कार्य आवश्यकता पड़ने पर परामर्श देना है। कैबिनेट के सम्मुख प्रस्तुत किये जाने से बहुत पहले योजनाओं पर उसके साथ परामर्श किया जाता है। सर एडवर्ड ग्रे के अनुसार दो व्यक्ति हैं जिनसे मन्त्री अपने विचार तथा नीति के विषय में वार्ता करता है। एक प्रमुख निजी सचिव (Chief Private Secretary) है और दूसरा प्रधान मन्त्री है।

प्रधान मन्त्री केवल मन्त्रियों को नियुक्त ही नहीं करता, प्रत्युत उन्हें पदच्युत भी करता है। उसके हाथ में बहुत सी नियुक्तियाँ (patronage) होती हैं। जब मन्त्री कोई महत्त्वपूर्ण नियुक्तियाँ करते हैं तब वे प्रधान मन्त्री से परामर्श करते हैं। मन्त्री अपने विभागों से सम्बन्धित समस्याओं का समाधान करने के लिए निरन्तर उससे परामर्श करते रहते हैं। वह मन्त्रिमण्डल की बैठकें बुलाता है और उनकी अध्यक्षता करता है, जिनमें विभागों की नीति निर्धारित की जाती है। वह साम्राज्य प्रतिरक्षा समिति (Committee of Imperial Defence) तथा आर्थिक परामर्श-दात्री परिषद् (Economic Advisors Council) के सहश संस्थाएँ स्थापित करता है जिनके द्वारा विभागों का कार्य एक निश्चित नीति के अनुसार चलता है। वह प्रति-रक्षा समिति की अध्यक्षता करता है जो युद्ध-काल में विभिन्न विभागों के कार्यों को

समन्वित (co-ordination) करने के लिए योजनाएँ बनाती है। वह कैबिनेट सचिवालय (cabinet secretariat) का नियन्त्रण करता है और उससे मन्त्री उन विषयों पर वार्ता करते हैं जिनको कैबिनेट की बैठक में लाना होता है। वह इस बात का निरीक्षण करता है कि विभिन्न विभाग कैबिनेट के निर्णयों को कार्यान्वित करते हैं। संकट काल में वह विभागों को उन विषयों पर कार्यवाही करने की शक्ति दे देता है जिन पर पहले कैबिनेट में निर्णय होना चाहिए था।

प्रधान मन्त्री राजा और मन्त्रियों के बीच वार्ता की कड़ी है। कभी-कभी मन्त्री राजा से अपने विभागों से सम्बन्धित विषयों पर वार्ता करते हैं। इंग्लैंड के प्रधान मन्त्री का डोमीनियनों के प्रधान मन्त्रियों से सीधा सम्पर्क होता है और वह उनकी बैठकों की अध्यक्षता करता है। कभी-कभी वह राजदूतों का स्वागत करता है और अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों में ब्रिटिश सरकार का प्रतिनिधित्व करता है। वह सामान्य राजनैतिक विषयों से सम्बन्धित प्रतिनिधिमण्डलों (deputations) से बातचीत करता है।

प्रधान मन्त्री लोकसभा का नेता होता है। वह सदन का समय विभाग तैयार करता है। वह संसद् के अधिवेशन का समय तथा अवधि निश्चित करता है। वह उसकी कार्य-सूची तैयार करता है। वह सरकारी कार्य और निजी कार्य का समय निर्धारित करता है। वह निर्णय करता है कि संसद् का गुप्त अधिवेशन किस समय हो। वह अपनी संसदीय पार्टी का नेता होता है और उसे संसद् में समर्थकों से सम्पर्क स्थापित रखना होता है। वह केन्द्रीय पार्टी मशीन का इंचार्ज होता है और इसलिए राजनैतिक प्रचार में उसका भाग प्रमुख रहता है।

डा० फाइनर के अनुसार प्रधान मन्त्री की श्रेष्ठता इस बात से प्रकट होती है कि वह कैबिनेट का अध्यक्ष, संसद् का नेता, सामान्य नीति से सम्बन्धित विषयों पर राजा से विचार-विनिमय की प्रमुख कड़ी, देश में पार्टी का सर्वमान्य नेता और सर्वोच्च राजनीतिक शक्ति का मूर्तिमान रूप है।

उसी लेखक के अनुसार “प्रधान मन्त्री सीज़र (Caesar) नहीं है; वह ऐसी दैवी शक्ति (oracle) नहीं है जिसे चुनौती न दी जा सके; उसके विचार अदृष्ट (dooms) नहीं हैं; वह सदा सहनशील होता है और वह यह सोचता है कि क्या वह कोई निश्चित रूप से लाभदायक कार्य कर सकता है। किसी भी समय कोई विरोधी उसको हटाकर उस पद पर अपना अधिकार कर सकता है।” (The Theory and Practice of Modern Government, p. 581.)

लार्ड रोज़वरी के अनुसार “प्रधान मन्त्री प्रायः महत्त्वपूर्ण व्यक्ति होता है; वह प्रत्येक विभाग का प्रमुख सहयोगी होता है और समस्त विभागों का अध्यक्ष भी। वह प्रत्येक विभाग के सम्बन्ध में उत्सुक रहता है और सब में इधर-उधर घूमता रहता है। प्रधान मन्त्री कैबिनेट रूपी संचालकमण्डल (Board of Directors) का प्रमुख है, और अधिकांश सरकारी नीति का निर्माता और मार्ग-प्रदर्शक होता है; लेकिन वह जब तक विशेष आवश्यकता न हो तब तक विभागीय कार्यों में हस्तक्षेप नहीं करता।” लार्ड ऑक्सफोर्ड और एसक्विथ के अनुसार “पील (Peel) के समान विभागीय

हकूमत करने के लिए न किसी प्रधान मन्त्री के पास समय हो सकता है और न शारीरिक बल। लार्ड पामस्टन ने अपनी कैबिनेट अपने अधिकार में रखने के लिए बड़े विभिन्न कार्यों तथा विधियों का प्रयोग किया था।" वह अन्तिम समय तक बड़ा परिश्रमी व्यक्ति रहा।

डा० जैनिंग्स के अनुसार "प्रधान मन्त्री बराबर वालों में प्रथम (primus inter pares) मात्र नहीं है।" हारकोर्ट का कथन है कि "वह नक्षत्रों के बीच चन्द्रमा (Inter Stellas Suna Minores) भी नहीं है। वह सूर्य के सदृश है जिसके चारों ओर ग्रह घूमते हैं। यद्यपि वह राजा द्वारा छाँटे जाने, अथवा अपने संसदीय सहयोगियों द्वारा निर्वाचित किए जाने पर पदारूढ़ होता है तथापि उसको यह पद निर्वाचकों के बहुमत की इच्छानुसार ही प्राप्त होता है। साधारणतः कोई पार्टी सामान्य निर्वाचनों के पश्चात् पदारूढ़ होती है। सामान्य निर्वाचन में प्रथमतः प्रधान मन्त्री का ही निर्वाचन होता है। अनिश्चित मतदाता (waving voter), जो निर्वाचन का निर्णय करते हैं, न किसी पार्टी का समर्थन करते हैं और न किसी नीति की पुष्टि, वे तो केवल एक नेता का समर्थन करते हैं।" (Cabinet Government, pp. 183-84)। अंग्रेजी संविधान में प्रधान मन्त्री की स्थिति अत्यधिक महत्वपूर्ण है और सब नयी घटनाओं ने उसकी शक्ति में वृद्धि की है। मताधिकार के विस्तार ने इस पद के गौरव को, ग्लैडस्टन और डिजराइली ने जिसे प्रदान किया था, बढ़ा दिया है और उसे ऐसी स्थिति प्रदान की है जिसकी तुलना संयुक्त राज्य के राष्ट्रपति की स्थिति से की जा सकती है। सामान्य निर्वाचन वास्तव में प्रधान मन्त्री का निर्वाचन होता है। निर्वाचकों को ग्लैडस्टन और डिजराइली, सैलिसवरी और रोजवरी, बालफोर और कैम्पबेल बैनरमैन, एसक्विथ और बैलफोर, लायर्ड जार्ज और एसक्विथ, वाल्डविन और मैकडोनल्ड, मैकडोनल्ड और हैडरसन, चर्चिल और एटली में से एक को चुनना होता है। (The British Constitution, p. 162)

१८५७ के चुनाव का जिक्र करते हुए ग्लैडस्टन ने इस प्रकार कहा था "यह १७८४ जैसा चुनाव नहीं है। जब कि पिट (Pitt) ने इस प्रश्न पर अपील की थी कि क्या क्राउन को एक छोटे गुट का गुलाम होना चाहिए, न यह १८३१ का चुनाव है जिसमें ग्रे (Grey) ने सुधारों पर निर्णय चाहा था, न यह १८५२ का चुनाव है जिसमें संरक्षण (protection) सम्बन्धी विवाद प्रमुख प्रश्न था। देश को केन्टन नदी के सम्बन्ध में निर्णय नहीं करना था, बल्कि यह निर्णय करना था कि वह पामस्टन को अपना प्रधान मन्त्री चुनेगा या नहीं।" १८८० के प्रसिद्ध मिडलोथियन (Midlothian) संघर्ष में ग्लैडस्टन ने लार्ड बेकन्सफील्ड (Lord Beaconsfield) के शासन की घोर आलोचना की। मतदाताओं के सामने यह प्रश्न था कि वे ग्लैडस्टन और लार्ड बेकन्सफील्ड में से किसे चुनेंगे। १८८० में प्रधान मन्त्री पद के लिए चुना जाना ग्लैडस्टन की व्यक्तिगत विजय थी। १८८५ के चुनाव में चर्चिल ने मतदाताओं से व्यक्तिगत रूप से अपील की थी और अनुदार दल को उसकी लोकप्रियता का लाभ होने की पूरी-पूरी आशा थी। चर्चिल के सम्बन्ध में अनुदार दल वालों का नारा था "उसे उसका काम पूरा करने दो"। अनुदार दल ने कोई चुनाव घोषणा-पत्र

प्रकाशित नहीं किया। लेकिन चर्चिल ने अपना निजी घोषणा-पत्र प्रकाशित किया था जिसमें पहला शब्द “मैं” था। अनुदार दल के उम्मीदवारों ने स्वयं को “चर्चिल के उम्मीदवार” कहकर घोषित किया। समाचारपत्रों ने “चर्चिल या अव्यवस्था” या “चर्चिल या लास्की” का नारा दिया।

प्रो० लास्की ने इंग्लैंड के प्रधान मन्त्री की स्थिति के विषय में कहा है कि “प्रधान मन्त्री शासन-प्रणाली का केन्द्र है। साधारणतः वह केवल बहुमत का नेता और कार्यपालिका के उस भाग का प्रमुख ही नहीं होता जिसे वैंजहॉट ने दक्ष भाग कहा है। विभागों के बीच मतभेद होने पर वह ही उनको दूर करता है। वह राजा की स्वीकृति से अपने किसी साथी से त्याग-पत्र माँग सकता है। क्राउन द्वारा की जाने वाली नियुक्तियों में उसका मत निर्णायक होता है। वह समस्त विभागों तथा विशेषकर विदेश विभाग के कार्य का निरीक्षण करता है। और नीति का समन्वय करता है। वह लोकसभा का नेता होता है और विशेष कठिन परिस्थिति में, यदि अन्य मन्त्री संसद् को सन्तुष्ट नहीं कर पाते तो संसद् के सदस्य प्रधान मन्त्री से रक्षित शक्ति (reserve power) के नाते अपील करते हैं। इसके अतिरिक्त वह राजा और कैबिनेट के बीच बातचीत की प्रमुख कड़ी है; और रानी विक्टोरिया के पत्र इस बात के साक्षी हैं कि यह कार्य ऐसा नहीं है जिसके लिए वेतन तो मिले किन्तु कार्य कुछ न हो (sinecure), क्योंकि राजा ऐसा व्यक्ति है जो अपने कर्तव्यों का गम्भीरता से पालन करता है।

“स्पष्ट है कि प्रधान मन्त्री का पद पदारूढ़ व्यक्ति के व्यक्तित्व के अनुसार बदलता रहता है। श्री ग्लैडस्टन के अधिकार को उसके किसी सहयोगी ने चुनौती नहीं दी; सर माइकेल हिक्स बीच के कथनानुसार लॉर्ड सैलिसबरी अपने सहयोगियों का अच्छी प्रकार से नियन्त्रण न कर सका; और ऐसा प्रतीत होता है कि लॉर्ड रोजबरी उनका नियन्त्रण करने में पूर्णतः असफल रहा। उसकी अपनी योग्यता, दिलचस्पी का फैलाव, अध्यक्ष के नाते उसकी निपुणता, उसका शीघ्र कार्य करने की सामर्थ्य और आवश्यक तथा निरर्थक (significant and insignificant) में अन्तर करने की शक्ति का बहुत प्रभाव पड़ता है। डिज़राइली के विषय में कहा जाता है कि वह अपने दृष्टिकोण को मनवाने में समर्थ हुआ था जब कि एक सहयोगी के अतिरिक्त सब ने उसका विरोध किया था। पील समस्त विभागों के कार्य की देख-भाल करने में समर्थ था क्योंकि उसके समय में प्रशासन-क्षेत्र बहुत ही सीमित था; लेकिन श्री एसक्विथ ने इसका प्रयास करने का भी प्रयत्न इस आधार पर नहीं किया कि यह पूर्णतः अव्यवहार्य है। वस्तुतः यह कहा जाता है कि युद्ध के दिनों में वह कैबिनेट की बैठकों में तनिक भी रुचि नहीं लेता था और विचार-विनिमय के समय पत्र लिखा करता था और जब विवाद शान्त हो जाता तब वह समझ लेता कि समझौता हो गया है, और दूसरे प्रश्न पर विचार किया जा सकता है।

“यह निश्चित है कि आधुनिक प्रधान मन्त्री, अधिक-से-अधिक, नीति की प्रमुख-प्रमुख बातों का नियन्त्रण करने की आशा की जा सकती है। इसका यह तात्पर्य नहीं है कि उसके अधिकार पहले से कम हैं। कारण कि आधुनिक जनतन्त्र

में, निर्वाचनों के विचारणीय प्रश्न व्यक्ति के साथ लगे रहते हैं ; और यह वास्तविकता है कि ग्राम निर्वाचन में वैकल्पिक (alternative) प्रधान मन्त्रियों के विषय में जनमत-संग्रह किया जाता है। परिणाम यह है कि उसको ऐसी राष्ट्रीय प्रतिष्ठा प्राप्त हो जाती है जो और किसी साथी को उस समय तक प्राप्त नहीं होती जब तक वह प्रधान मन्त्री के पद पर है। पार्टी का निर्माण उसके व्यक्तित्व पर किया जाता है, और जितने समय तक उसे पार्टी का समर्थन प्राप्त है, कोई व्यक्ति उसकी स्थिति से मुकाबिला नहीं कर सकता। अन्त में, वह अपने सहयोगियों को नियुक्त करता है तथा पदच्युत भी करता है। कोई कठिनाई उपस्थित होने पर सबसे पहिले मन्त्री उसके पास आते हैं। विदेश-नीति को निर्धारित करने में उसी का योग महत्वपूर्ण होता है। वह विभागों के झगड़ों का निर्णय करता है, और यदि वे प्रश्न कैबिनेट की कार्य-सूची में सम्मिलित किए गए हों तो उनके निर्णय में उसके विचारों का विशेष स्थान रहता है। वह साम्राज्य प्रतिरक्षा समिति (Committee of Imperial Defence) का अध्यक्ष होता है। वह कैबिनेट की कार्य-सूची पर नियन्त्रण रखता है। डोमीनियनों तथा लीग आफ नेशन्स में उसकी स्थिति विशेष है। वह जो कुछ लोकसभा में कहता है वही कानून है। ऐसी परिस्थिति में उसके विरुद्ध विद्रोह करना स्पष्टतः कठिन है, जब तक उसने अपने पद का इतनी बुरी तरह प्रयोग न किया हो कि सामान्य जनता उसको अयोग्य न समझने लगे।” (Parliamentary Government in England, pp. 239-41)

Questions for Revision

1. Trace the growth of the Cabinet System in Great Britain and describe its main functions.
2. Carefully distinguish and specify the functions of the Privy Council, the Ministry and the Cabinet in the work of the British Constitution.
3. The governmental machinery is “one of wheels within wheels, the outer ring consisting of the party that has a majority in the House of Commons, the next ring being the ministry, which contains the men who are most active in that party, and the smallest of all being the cabinet containing the real leaders or chiefs. By this means is secured that unity of party action which depends upon placing the directing power in the hands of a body small enough to agree, and influential enough to control.” (Lowell). Discuss.
4. “The cabinet is the three-fold hinge that connects together for action the British Constitution of King or Queen, Lords and Commons like a stout buffer-spring ; it receives all shocks and within it their opposing elements neutralise one another.” (Gladstone). Discuss.
5. What do you understand by ministerial responsibility in England ?
6. “The English Cabinet is the working executive. The titular executive is the King, but in actual practice the Cabinet is

as truly the executive in Britain as the President is in the United States." Discuss.

7. It has been said that "while every act of the state is done in the name of the Crown, the real executive head of England is the Cabinet." Discuss.
8. Carefully explain the basic principles on which the English Cabinet has been organised and give some account of its relations with the King, House of Commons and the Civil Service.
9. "The Parliament is a tool in the hands of the minister and the minister is a tool in the hands of the permanent official". How far is this statement true in respect of the working of the English political system.
10. Describe critically the place of the Cabinet in English Government today.
11. "The Cabinet is the steering wheel of the ship of the State. It sets the direction of national policy." (Munro). Discuss this statement fully.
12. "The Cabinet is the most important single piece of mechanism in the structure of the British Government." Amplify this statement.
13. "Today it is not the House of Commons which controls the Cabinet but the Cabinet which controls the House." Explain and account for the development.
14. To what extent and by what means does the British Cabinet control the House of Commons? Is such control of legislature by executive desirable?
15. Explain the circumstances which have led to an increase in the power of the British Cabinet and suggest some measures which might restore parliament to its older position.
16. Discuss the position and powers of the British Prime Minister. How does he compare with the American President?
17. The English Prime Minister is the "shining moon among the stars." (Ogg). Discuss.
18. Carefully discuss the position and functions of the British Premier. How does he compare with the President of the U. S. A.
19. "His work is like that of constructing a figure out of blocks which are too numerous for the purpose and which are not of shapes to fit perfectly together. (Lowell). Discuss this with reference to the Prime Minister of England.
20. "No one knows and no one cares where other ministers dwell but the fool of fools knows the meaning of 10, Downing Street." (Munro). Discuss this with reference to the Prime Minister of England.
21. "He is the master of an organisation in which he has important subordinates, but quite certainly no equal." Discuss this with reference to the Prime Minister of England.
22. Cabinet Government in England is based essentially on a two-party system. Do you agree? What have been the consequences of the rise of the Labour Party in England?

अध्याय ४

प्रशासकीय सेवाएँ

(The Civil Services)

अविशेषज्ञों द्वारा शासन (Government by Amateurs)—इंग्लैंड की प्रशासकीय सेवाओं पर विचार करने से पहिले यह ठीक होगा कि अविशेषज्ञों द्वारा शासन का उल्लेख कर दिया जाए ।

ब्रिटिश प्रशासन (British Administration) का अध्ययन करने वाले हरेक विद्यार्थी को यह अजीब चीज दिखाई देती है कि महकमों के खास-खास मन्त्री अविशेषज्ञ होते हैं, पर उनके नीचे काम करने वाले विशेषज्ञ होते हैं । पहला नीति निर्धारित करता है और दूसरे का कर्त्तव्य है कि वह उस नीति को लागू करे । प्रो० मनरो (Prof. Munro) के अनुसार “कई मौकों पर इंग्लैंड का युद्ध-मन्त्री कोई दार्शनिक (philosopher) या पत्रकार (journalist), नौसेना मन्त्री कोई व्यापारी, या बैरिस्टर और व्यापार मन्त्री विश्वविद्यालय का प्रोफेसर रहा है ।” और “किसी भी युवक को वित्त मन्त्रालय में द्वितीय श्रेणी का क्लर्क बनने के लिए हिसाब की परीक्षा पास करनी जरूरी है ; लेकिन वित्तमन्त्री (Chancellor of the Exchequer) कोई ऐसा प्रौढ़ व्यक्ति बन सकता है, जो ईटन (Eton) तथा आक्सफोर्ड की शिक्षा को भूल चुका है और जब दशमलवों में कोष का लेखा उसके सामने पहली बार रखा जाता है तब वह उन छोटे-छोटे बिन्दुओं का अर्थ सचमुच जानना चाहता है” (सर सिडनी लो) । “किसी युवक अफसर को कैप्टन का पद नहीं दिया जाता अगर उसे सैनिक के इतिहास में आने वाली कुछ व्यूह-रचनाओं की जानकारी न हो ; लेकिन युद्ध-मन्त्री शान्ति-प्रिय व्यक्ति हो सकता है—हमारे यहाँ ऐसे हो चुके हैं—जो सेना को ही बेकार समझता हो और उसके विषय में कुछ भी ज्ञान प्राप्त करने से बचता रहा हो ।”

(१) अदक्ष व्यक्ति को मन्त्री तथा उसके विशेषज्ञों को उसके अधीन रखने के कई लाभ हैं । और इसी वजह से अंग्रेजों के व्यवहार ज्ञान (practical sense) ने इस प्रथा को ग्रहण किया है । कहा जाता है कि यदि मन्त्री और अधीनस्थ कर्मचारी दोनों ही विशेषज्ञ होते तो सरकार की मशीनरी ठीक तरह से नहीं चलती । कारण स्पष्ट है । जब कोई विशेषज्ञ विशेषज्ञों (experts) के कार्य का निरीक्षण करता है तब संघर्ष तथा मतभेद होने की सम्भावना है क्योंकि विशेषज्ञों में स्वभावतः मतभेद होता है । यदि अधिकारी तथा अधीनस्थ कर्मचारी मिलकर साथ-साथ कार्य न करें तो कोई काम ठीक तरह नहीं हो सकता । संघर्ष का स्वाभाविक परिणाम अदक्षता है और उससे हर हालत में बचना चाहिए । यह अनुभव से सिद्ध है कि सरकार

का कार्य उस समय ठीक प्रकार से सम्पादित होता है जबकि मन्त्री अपने महकमे का विशेषज्ञ नहीं होता और उसकी मदद महकमे में बहुत सालों से कार्य करने वाले वे व्यक्ति करते हैं जो महकमे के बारे में हरेक बात जानते हैं। फल यह होता है कि अधीनस्थ कर्मचारी मन्त्री के सामने सारे तथ्य तथा आँकड़े उपस्थित कर देते हैं। यही होना भी चाहिए। मन्त्री अपने विभाग के प्रशासन के लिए देश के प्रति उत्तरदायी है और इसलिए उसे अपने फ़ैसलों को करने की पूरी आजादी होनी चाहिए। किन्तु, यदि उसे विषय-विषयक सारे तथ्यों तथा आँकड़ों का ज्ञान करा दिया जाता है तो शायद वह किसी ठीक फ़ैसले पर पहुँच सकता है। यह ठीक ही कहा जाता है कि मन्त्री उत्तरदायित्व की मूर्ति (incarnation of responsibility) होते हैं और यदि उनके अधीन कार्य करने वाले विशेषज्ञों की स्थिति गौण हो तो कोई आश्चर्य नहीं।

(२) इस प्रणाली के और भी कई लाभ हैं। विशेषज्ञ वह है जो कम-से-कम चीज के बारे में अधिक-से-अधिक जानता है। यद्यपि वह ज्ञान की एक शाखा (branch) का विशेषज्ञ होता है, तो भी सम्भव है कि दूसरे विषयों में उसका ज्ञान शून्य हो। विशेषज्ञ का दृष्टिकोण संकुचित होता है। मन्त्री के लिए यह गुण बांछनीय नहीं है। मन्त्री सिर्फ अपने महकमे से ही सम्बन्ध नहीं रखता वरन् उसे दूसरे महकमों की जरूरतों का भी ध्यान रखना पड़ता है। वह दूसरे महकमों के विचारों तथा जरूरतों से अलग रहकर अपने महकमे की नीति निर्धारित नहीं कर सकता। मन्त्री इस तथ्य को कभी नहीं भूल सकता कि मन्त्रियों के सामूहिक उत्तरदायित्व (collective responsibility) के कारण किसी मन्त्री की हार का नतीजा उसका पतन हो सकता है। विशेषज्ञ इस सम्पूर्ण समस्या के बारे में इतना विशाल दृष्टिकोण नहीं अपना सकता जिसकी वजह से समस्त प्रशासन के सर्वोपरि हितों को हानि पहुँच सकती है।

(३) यह भी बताया जाता है कि कोई मन्त्री विशेषज्ञ नहीं बन सकता। यदि राज्य विज्ञान के किसी प्रोफेसर को शिक्षा-विभाग का इंचार्ज बना दिया जाय तो उससे यह आशा नहीं की जा सकती कि वह अपने कार्यों को विशेषज्ञ की तरह पूरा कर सकेगा। शिक्षा-मन्त्री होने के नाते उसका सम्बन्ध विश्वविद्यालय में केवल इतिहास के अध्ययन से नहीं है, बल्कि अन्य विषयों से भी है। इसके अलावा, उसे केवल विश्वविद्यालय की शिक्षा का ही प्रबन्ध नहीं करना बल्कि स्कूलों तथा कालिजों में पढ़ने वाले विद्यार्थियों की शिक्षा की व्यवस्था भी करनी है। वह उनकी पढ़ाई के लिए उत्तरदायी नहीं है बल्कि उसे उनकी शारीरिक उन्नति की ओर भी ध्यान देना है। उसे स्त्री-शिक्षा का भी ध्यान रखना है। वह प्राविधिक (technical) तथा व्यावसायिक (commercial) शिक्षा की भी उपेक्षा नहीं कर सकता। नतीजा यह है कि किसी विशेषज्ञ को किसी महकमे का प्रधान बना दिया जाए तो वह अपने महकमे की हरेक शाखा का विशेषज्ञ नहीं हो सकता क्योंकि हरेक महकमे का क्षेत्र अधिक व्यापक हो गया है।

(४) मन्त्री किसी महकमे का स्थायी अध्यक्ष (permanent head)

नहीं होता। वह तभी पदारूढ होता है जब उसके दल को लोकसभा में बहुमत प्राप्त होता है। वह उसी समय तक अपने पद पर रहता है जब तक उसकी पार्टी लोकसभा में इस स्थिति को स्थिर रखती है। उसे उस वक्त पद त्यागना पड़ता है जब लोकसभा में उसके दल का बहुमत नहीं रहता। परिणाम यह है कि मन्त्री का कार्य-काल (tenure) लोकसभा में उसके दल की शक्ति पर निर्भर करता है और उसे किसी भी वक्त घर जाने के लिए कहा जा सकता है। क्योंकि मन्त्री को अपनी अवधि पर विश्वास नहीं होता, इसलिए उससे अपना सारा समय तथा शक्ति (energy) लगाकर अपने महकमे की बारीकियों को जानने की आशा नहीं की जा सकती। उसे महकमे के बारे में कुछ ज्ञान प्राप्त करने से पहले ही पद त्यागने के लिए कहा जा सकता है।

(५) यदि मन्त्री पार्टी का बहुमत हो तो भी मन्त्री को अपने पद पर बने रहने के काल का विश्वास नहीं होता। कैबिनेट को कभी भी पुनर्गठित (reshuffle) किया जा सकता है और उसको बाहर छोड़ दिया जा सकता है। यदि ऐसा नहीं भी किया जाता तो भी उसे एक महकमे से दूसरे महकमे में बदला जा सकता है। ऐसी घटनाएँ भूतकाल में घटित हुई हैं और भविष्य में हो सकती हैं। सर सैम्युअल होर भारत मन्त्री (Secretary of State for India) थे। वे गृह-मन्त्री तथा विदेश मन्त्री भी रहे। सर जॉन साइमन, विदेश, वित्त तथा विधि मन्त्रालयों के अध्यक्ष रहे। इस बात को स्पष्ट करने के लिए अन्य बहुत से उदाहरण दिए जा सकते हैं। इस प्रकार, कोई मन्त्री विशेषज्ञ नहीं बन सकता क्योंकि उसे यह विश्वास नहीं होता कि वह किसी विशेष विभाग में कितने समय तक रहेगा।

एक दूसरा कारण भी है। जो मन्त्री के विशेषज्ञ बनने में बाधक है। मन्त्री को विविध प्रकार के काम करने पड़ते हैं। उसे अपने महकमे की ही देखभाल नहीं करनी पड़ती, बल्कि इसके अलावा उससे और बहुत से कार्य करने की आशा की जाती है। जब संसद् का अधिवेशन (session) चल रहा हो तब वह वहाँ उपस्थित हो। यहाँ उसे पूछे गए प्रश्नों तथा पूरक प्रश्नों (supplementary questions) का उत्तर देना पड़ता है। उसे वहाँ अपने महकमे की सफाई पेश करने के लिए उपस्थित रहना पड़ता है। वह यह सब तभी कर सकता है जब वह संसदीय प्रणाली से परिचित हो और वहाँ वाद-विवाद में भाग लेने में पूर्ण निपुण हो। उससे आशा की जाती है कि वह हाजिर-जवाब हो। विशेषज्ञ होकर वह ये सब कार्य नहीं कर सकता क्योंकि विशेषज्ञ साधारणतः समाज से अलग रहने वाले और सार्वजनिक जीवन (public life) के अयोग्य होते हैं। मन्त्री अपने निर्वाचन-क्षेत्र की भी उपेक्षा नहीं कर सकता। वह जानता है कि उसका राजनैतिक जीवन उसके निर्वाचन-क्षेत्र (constituency) के समर्थन पर निर्भर करता है। यदि वह अपने निर्वाचन-क्षेत्र के मतदाताओं का विश्वास प्राप्त करने तथा उसे कायम रखने के लिए विशेष कष्ट उठाता है तो कोई आश्चर्य नहीं। वह अपने निर्वाचन-क्षेत्र से आने वाले सज्जनों का ही स्वागत नहीं करता, बल्कि अपने निर्वाचकों से सम्बन्ध बढ़ाने तथा विश्वास कायम करने के लिए वह कभी-कभी अपने क्षेत्र में जाया करता है। इसके लिए काफी समय

चाहिए, और परिणामस्वरूप वह अपने महकमे का विशेषज्ञ नहीं बन सकता ।

अंग्रेजी प्रणाली उत्तरदायित्व तथा विशेष ज्ञान को संयुक्त करती है और प्रो० मनरो के अनुसार “दोनों अनिवार्य हैं; उनमें से एक सरकार को लोकप्रिय (popular) बनाता है; दूसरा उसे दक्ष बनाता है और अच्छी सरकार की कसौटी जनतन्त्र तथा दक्षता का सफलतापूर्वक संयोग करता है ।”

मन्त्री और उसके अधीनस्थ कर्मचारियों के सम्बन्ध की व्याख्या लार्ड मिलनर ने निम्न शब्दों में की है—“प्रायः नियुक्त होते वक्त मन्त्री विभागीय कार्य-व्यापार के बारे में कुछ नहीं जानते । उनके पास नीति होती है, अपने विचार होते हैं, लेकिन जब उनका संसर्ग उन व्यावहारिक कठिनाइयों, नये संकटों, विस्तृत संचित ज्ञान तथा अनुभव से होता है, जो स्थायी अधिकारी विषय के बारे में रखते हैं, तब उन विचारों में बहुत परिवर्तन हो जाता है । वस्तुतः उच्च श्रेणी के प्रशासनिक अधिकारियों का प्रमुख कर्तव्य राजनीतिज्ञ की अस्पष्ट आकांक्षाओं तथा धुंधले विचारों को देह और प्राण देना है । जब मन्त्री की नीति को असफल न बनाने की निष्कपट भावना से कर्तव्य का सचाई से पालन किया जाता है और कुछ उपयोगी वस्तु का निर्माण करने की सदिच्छा रहती है तब प्रशासकीय अधिकारी राज्य की नीति को पर्याप्त प्रभावित करते हैं ।” फिशर के अनुसार “मन्त्रियों का कार्य नीति-निर्धारण करना है, और जब एक बार नीति निश्चित हो जाये, तब प्रशासकीय अधिकारियों का यह असंदिग्ध कार्य हो जाता है कि वे उस नीति के कार्यान्वित करने के लिए सद्भावना से ठीक-ठीक प्रयत्न करें, चाहे वे उससे सहमत हों या असहमत । यह स्वतःसिद्ध और निर्विवाद है । इसके साथ ही प्रशासकीय अधिकारियों का परम्परागत (traditional) कर्तव्य है कि जब निर्णय किये जाएँ, तब अपने राजनीतिक अव्यक्त को अपनी सारी जानकारी तथा अनुभव, बिना भय अथवा पक्षपात के बता देने चाहियें, चाहे वह सलाह मन्त्री के शुरु के दृष्टिकोण के माफिक हो या नहीं । सम्बन्धित तथ्य मन्त्री के सामने पेश करते हुए उनके पता लगाने के लिए शायद सारे विभाग को बड़ा परिश्रम करना पड़े, प्रशासकीय अधिकारी को अत्यधिक सावधान रहने की जरूरत है । क्योंकि उसके लिए प्रायः विभाग को उत्तरदायी ठहराया जा सकता है । तथ्यों से प्रभाव डालने के लिए उसे अपनी समस्त योग्यता और निष्पक्षता को प्रयोग में लाना होगा ।”

बेजहोट (Bagehot) के अनुसार “कैबिनेट मिनिस्टर का काम अपने विभाग का कार्य करना नहीं है । उसका कार्य यह देखना है कि कार्य ठीक प्रकार से हो रहा है या नहीं ।” रैम्जे मैकडोनाल्ड के अनुसार “कैबिनेट जनता और विशेषज्ञों के बीच का पुल है जो सिद्धान्त और व्यवहार को मिलाती है । इसका कार्य अनुभव करने वाली स्नायुओं (sensory nerves) के द्वारा प्राप्त खबरों का कार्य करने वाली स्नायुओं (motor nerves) के द्वारा आदेशों में बदलना होता है । वह विभाग को चलाने में नहीं लगी रहती, वह विभाग को एक विशेष दिशा में चलाने में लगी रहती है ।” लास्की (Laski) के अनुसार “यह (प्रशासकीय सेवा) परिणामों की द्योतक है, यह हुक्म नहीं चलाती । निर्णय मन्त्री का निर्णय होता है, इसका कार्य वह सब मसाला इकट्ठा करना होता है जिसके आधार पर इसकी समझ से एक उचित निर्णय

लिया जा सकता है।" लास्की आगे कहता है "हम किसी को वित्त मन्त्री इसलिए नहीं बनाते कि वह कुशल अर्थशास्त्री है। यही बात कृषि मन्त्रालय अथवा शिक्षा मन्त्रालय के लिए भी कही जाती है। प्रशासन की दृष्टि से वे इसलिए मूल्यवान् नहीं हैं कि उन्हें किसी विशेष विषय में कुशलता प्राप्त है, लेकिन हमारा विश्वास है, और वह सही आधार पर है कि उनके शिक्षण से उनमें कुछ ऐसे गुण आ गये हैं जिनके वगैर कोई सरकार सफलतापूर्वक नहीं चल सकती। लेकिन ये ठीक वही गुण हैं जो कि एक राजनीतिज्ञ में होने चाहिएँ यदि वह पद-संघर्ष में सफल होना चाहता है।"

इंग्लैंड की प्रशासकीय सेवाएँ (Civil Service in England)—गत सौ वर्षों में इंग्लैंड की प्रशासकीय सेवा में महान् परिवर्तन आया है। उससे पहले सारी व्यवस्था असन्तोषजनक थी। जॉन ब्राइट का यह कहना कि प्रशासकीय सेवा "ब्रिटिश कुलीनतन्त्र (aristocracy) का बाह्य सहायता विभाग (outdoor relief department) है," आश्चर्यजनक नहीं। सन् १७८० में बर्कले ने कहा कि मेरे मन में सबसे बड़ी बात यह थी कि उस भ्रष्ट प्रभाव को कम किया जाए जो स्वयं सारी फिजूलखर्ची तथा अव्यवस्था का वर्ष भर रहने वाला स्रोत (spring) है, जो हमें लाखों का ऋणी बना देता है; हमारी भुजाओं से शक्ति, हमारे विचार-विमर्श में से समझदारी, और हमारे संविधान के सर्वाधिक आदरणीय भाग से प्राधिकार तथा साख को पूर्णतया नष्ट कर देता है।" सन् १८४६ में सर चार्ल्स ट्रेवेलियन (Trevelyan) ने प्रशासकीय सेवा के दोषों का निर्देश किया था। उसके अनुसार, उसमें आलसी, अयोग्य और जरूरत से ज्यादा कर्मचारी थे। साधारणतः जनता प्रशासकीय सेवा को अन्य व्यवसायों की स्वतन्त्र प्रतियोगिता में असफल युवकों तथा वृद्धों के लिए आजीविका (livelihood) प्राप्त करने का अन्तिम साधन समझती थी। शक्तिशाली व्यक्तियों द्वारा मनोनीत कर्मचारी उन लोगों के हितों को धक्का पहुँचाकर, जो सेवा को ही अपनी वृत्ति (profession) बना लेते थे, उच्च पद पर पहुँच जाते थे।

प्रशासकीय सेवा के कार्य-भार तथा उपयोगितावाद (utilitarianism) की मानसिक शक्ति (mental energy) के दबाव के कारण सुधार हुआ। नियुक्तियों द्वारा अनुग्रह करने की प्रणाली (system of patronage) को खत्म करने की अव्वल माँग की गई और उसको सन् १८५३ में स्वीकार कर लिया गया, जब ईस्ट इण्डिया कम्पनी के चार्टर का पुनरावर्तन (revision) किया गया। लार्ड मैकाले ने परिवर्तन की दिशा का इन शब्दों में वर्णन किया—"मुझे मालूम होता है कि कोई दूसरा तथ्य इतने ज्यादा प्रमाणों (evidence) अथवा एक जैसे अनुभवों के द्वारा इतनी अच्छी तरह सिद्ध नहीं हुआ। अपने समकालीनों में श्रेष्ठता प्राप्त करने वाले व्यक्ति अपने सारे जीवन में श्रेष्ठ रहते हैं क्योंकि वे शुरू में आगे होते हैं।" उसने प्रतियोगिता परीक्षाओं के कार्य का विश्लेषण इस प्रकार किया—"प्रतियोगिता परीक्षा प्रणाली के अन्तर्गत प्रत्येक व्यक्ति अपनी ओर से अधिकतम परिश्रम करता है, और परिणाम यह है कि परीक्षक द्वारा कोई प्रयास न करने पर भी स्तर अपने आप ऊँचा

बना रहता है लेकिन यदि आप उनसे प्रार्थनाएँ करने लगें तो उनको ठुकराना असम्भव हो जाता है। पिता रोता हुआ आता है; माता हृदय-विदारक पत्र लिखती है। उस तरह की प्रार्थनाएँ दृढ़-निश्चयी व्यक्तियों को भी अपने निश्चय से डिगा देती हैं। लेकिन प्रतियोगिता परीक्षा प्रणाली में इन सब वस्तुओं को स्थान नहीं। पिता परीक्षक के पास जाकर यह नहीं कह सकता कि “मैं अच्छी तरह जानता हूँ कि उस लड़के का स्थान मेरे पुत्र से ऊँचा है, लेकिन कृपा करके यह कहें कि मेरे पुत्र ने उस लड़के को पछाड़ दिया है।”

सन् १८५५ में एक सपरिषद् आदेश (Order-in-Council) के द्वारा तीन सदस्यों का प्रशासकीय सेवा आयोग (Civil Service Commission) स्थापित किया गया और उसे परीक्षा लेने का काम सौंपा गया। सन् १८७० तक प्रतियोगिता परीक्षाओं (Competitive Examinations) की प्रणाली समस्त सेवाओं के लिए काम में लाई जाने लगी।

डा० फाइनर के अनुसार “प्रशासकीय सेवा के वर्तमान संगठन की तीन प्रमुख विशेषताएँ हैं अर्थात् विभाग के कार्य और संघटन में एकीकरण और समन्वय करने के लिए ट्रेजरी कंट्रोल; दक्षता के स्तर बनाने तथा कायम रखने के लिए प्रशासकीय सेवा-आयोग; और देश की शिक्षा-प्रणाली तथा सेवाओं के विभिन्न ग्रेडों में भर्ती की आयुओं में समन्वय कायम करने की कोशिश। प्रशासकीय सेवा आयोग का कार्य राजा के किसी संस्थापन (establishment) में नौकरी अथवा अन्य कार्य करने पर स्थायी या अस्थायी रूप से नियुक्त किये जाने वाले समस्त व्यक्तियों के लिए योग्यता निर्धारित करना है, उस विधि को निश्चित करने के लिए कानून बनाना है जिसके अनुसार नागरिक संस्थापन में व्यक्तियों को नियुक्त किया जाये तथा उन शर्तों की घोषणा करना है जिसके अनुसार आयुक्त (Commissioner) योग्यताओं के प्रमाण-पत्र (Certificate of Qualifications) दे सकें और उन समस्त नियुक्तियों तथा पदोन्नतियों (appointments and promotions) को ‘लन्दन गजट’ में प्रकाशित करना है जिनके लिए योग्यता के प्रमाण-पत्र दिए जाते हैं। लिखित एवं मौखिक (viva. voce) परीक्षा के लिए व्यवस्था की गई है। प्रथम श्रेणी की परीक्षा (class I examination) की समिति की सिफारिशों के आधार पर सन् १८१७ में मौखिक परीक्षा आरम्भ की गई। इससे नागरिक सेवा आयुक्तों को प्रशासकीय सेवा के प्रत्याशियों के व्यक्तित्व (personality) तथा चरित्र का कुछ परिचय मिलता है।

१ अक्टूबर सन् १८४७ को ब्रिटिश सिविल सर्विस के ६,४६,००० सदस्य थे, जिनमें से २,५०,००० औद्योगिक कर्मचारी थे। प्रशासकीय वर्ग में ४,३६६; कार्यपालक वर्ग में ५०,५२०; क्लर्क तथा उप-क्लर्क वर्ग में २,५५,१००; टाईपिंग में २६,६०५; विद्या-वृत्ति (professional), प्राविधिक तथा वैज्ञानिक कार्य में ४२,३८२; निरीक्षक वर्ग में ५,२३०; और सन्देश-वाहक वर्ग में ४४,३२४ व्यक्ति थे।

प्रो० लास्की के अनुसार “प्रशासकीय सेवा, जीवन-वृत्ति (career) के नाते, अपने सदस्यों को कुछ ठोस लाभ सद्ब्यवहार (good behaviour) तथा कुशल

कार्य होने पर कर्मचारी को सुरक्षा, वेतन तथा ऐसी वृद्धियाँ प्रदान करती है जिसकी बाहर की नौकरियों से तुलना की जा सकती है। वेतन सहित उचित अवकाश, बीमारी का अवकाश और रिटायर होने पर पेंशन, जो सामान्य परिस्थितियों में उनके अन्तिम वेतन की दो-तिहाई होती है, प्राप्त होती है। सेवा की समस्त निम्न श्रेणियों में, इसके अतिरिक्त उसे, विटले परिषदों (Whitley Councils) की प्रणाली के अनुसार, विचार विनिमय में और कुछ अंशों में अपनी नौकरी की शर्तें निश्चित करने में उसका भाग होता है। (Parliamentary Government in England, Pp. 329-30.)

आलोचकों का मत है कि सेवा के ग्रेड अधिक कठोर हैं। प्रशासकीय वर्ग के अलावा दूसरी श्रेणियों में पदोन्नति की विधि भी यान्त्रिक (mechanical) है। अधिकतर पदोन्नतियाँ कार्य-काल के आधार पर की जाती हैं। पदोन्नति करने वाला बोर्ड (promotion Board) योग्यता की खोज करने के बजाए पक्षपात के भय को दूर करता है। इस प्रणाली में उन व्यक्तियों को अधिक अवसर नहीं दिया जाता, जो शीघ्रता से अपनी सामर्थ्य और विशिष्ट गुणों का प्रदर्शन करें। डा० फाइनर के अनुसार, प्रशासकीय सेवा में भर्ती का क्षेत्र अपेक्षाकृत संकुचित होने से और सेवा में प्रवेश करने के बाद निश्चित एवं सुनियोजित शिक्षण की कमी से दुर्बलता पैदा होती है। बाँकर के अनुसार प्रशासकीय सेवा की दुर्बलता का कारण यह है कि कार्यकर्त्ताओं को अपने काम के अलावा और बाहरी दुनियाँ की बातों का ज्ञान नहीं होता और वे अपने महकमे के अलावा दूसरे विभागों की नीतियाँ तथा गतिविधियों (activities) के बारे में कुछ नहीं जानते और लोक प्रशासन को ऐसा विज्ञान नहीं समझते जिसके कुछ मूलभूत सिद्धान्त (fundamental principles) हैं।

यह सुझाव रखा जा सकता है कि परीक्षण-काल को कठोरता से लागू किया जाए। यदि यह पूरी तरह से निश्चय न हो जाए कि वे कुशल प्रशासक बन सकेंगे तो उन अफसरों को उस काल की समाप्ति पर अथवा पूर्व-मुक्त (discharge) कर देना चाहिये।

नौकरशाही शासन की ओर झुकाव (Tendency towards Bureaucratic Government) — गत वर्षों में इंग्लैंड की सरकार की नौकरशाही प्रवृत्ति के विरोध में असन्तोष प्रकट किया गया है। सन् १९२६ ई० में लार्ड चीफ जस्टिस आफ इंग्लैंड लार्ड ह्यूवर्ट ने अपनी सनसनीदार पुस्तक 'न्यू-डेस्पोटिज्म' में जनता को बढ़ते हुए नौकरशाही कंट्रोल के खिलाफ चेतावनी दी। सन् १९३० में इसी प्रकार का आक्रमण केन्द्रीय श्रम-जीवी संघटन (Central Labour Organisation) के अध्यक्ष श्री रैम्जे म्योर ने किया। अगले वर्ष आक्सफोर्ड विश्वविद्यालय के प्रोफेसर सी० के० ऐलन ने इसी विषय में एक पुस्तक "नौकरशाही की विजय" (Bureaucracy Triumphant) प्रकाशित की। श्री रैम्जे म्योर के शब्दों में "अधिकांश विषयों में उसे (मन्त्री) अपने अधीन विभाग के पेचीदे तथा अमित कार्यों को करने के लिए विशेष ज्ञान नहीं होता। उसका सम्बन्ध उन अधिकारियों से होता है जो उससे अधिक योग्य होते हैं, अथवा हो सकते हैं, जो तब अपना सम्पूर्ण समय विभागीय समस्याओं

का समाधान खोजने में व्यतीत करते रहे हैं, जबकि वह संसार में अपना स्थान बना रहा था अथवा सभाओं में लेक्चर भाड़ रहा था। वे उसके पास सैकड़ों पेचीदा समस्याओं के निर्णय के लिए लाते हैं और उनमें से अधिकांश के बारे में मन्त्री कुछ नहीं जानता है। वे उसके सामने अपने सुभाव रखते हैं, और उनके समर्थन में वे अत्यधिक निर्णयात्मक तर्क तथा तथ्य उपस्थित करते हैं। क्या यह स्पष्ट नहीं है कि यदि वह निपट मूर्ख अथवा अलौकिक (exceptional) समझ वाला, शक्तिशाली, और साहसी व्यक्ति नहीं (और ये दोनों प्रकृतियाँ सफल राजनीतिज्ञों में असामान्य हैं) तो साधारणतः वह ९९% मामलों में उनके मत को स्वीकार कर लेता है और निर्दिष्ट स्थान पर हस्ताक्षर कर देता है। संक्षेप में यदि मन्त्री विशेष प्रतिभासम्पन्न व्यक्ति न हो तो कार्यालय की नीति ही चलती है।”

यह स्वीकार किया जाता है कि मन्त्री कार्य-भार से दबे रहते हैं और वे अपने विभाग के विशेषज्ञ नहीं होते, लेकिन इसका तात्पर्य यह नहीं कि वे पूरी तरह से नौकरशाही पर निर्भर हो जाते हैं। मन्त्रियों का कर्तव्य ऐसे कार्य करना है जिससे पार्टी को यश मिले। मन्त्रिमण्डल का सुधार कार्यक्रम पहले से ही निश्चित होता है और उसे मन्त्रिमण्डल के काल में लागू करना पड़ता है। यदि मन्त्री अपने अधीनस्थ कर्मचारियों के कन्ट्रोल में रहता है तो वह अपने पद के साथ न्याय नहीं करता और जनता उसकी बुराई करती है किन्तु अगर मन्त्री अपने अधीन विशेषज्ञों से परामर्श लेता है तो इसमें कोई बुराई नहीं। वास्तव में उसे उनसे ज्यादा-से-ज्यादा सूचनाएँ पाने की कोशिश करने के बाद अपना फैसला देना चाहिए। किन्तु यह सोचना भूल है कि मन्त्री अपने अधीनस्थों को नीति निश्चित करने की आज्ञा देते हैं। लार्ड हैलडेन, लायड जार्ज, चर्चिल तथा हैण्डर्सन के समान मन्त्री अपने मन्त्रित्व काल में कर्मचारियों के विचारों में परिवर्तन लाने में सफल हुए।

Questions for Revision

1. Elucidate Sydney Low's remark that the British Government is a 'government by amateurs'. Do you think that this is the case today? Give illustrations.
2. 'The basic principle of English Government is that it is the joint product of the activities of 'amateurs' and 'experts', of politicians and professional administrators, with the amateurs rather than the experts always in final control.' Discuss the statement.
3. Describe carefully the activities and functions of amateurs and experts in the English Constitution.
4. What are the advantages of having amateurs as ministers and experts as subordinates?
5. "Bureaucracy thrives under the cloak of ministerial responsibility." (Ramsay Muir). In the light of this statement describe

the influence of the Civil Service on legislation and finance in England.

6. Give a brief account of the British Civil Service.
7. Write an exhaustive note on the Civil Service as it exists in England.
8. Analyse the salient features of the British Civil Service.

अध्याय ५

ब्रिटिश संसद्

(British Parliament)

संसद् की प्रभुता (Sovereignty of Parliament)—प्रो० डायसी के अनुसार “कानूनी दृष्टिकोण से संसद् की प्रभुता अंग्रेजी राजनैतिक संस्थाओं की सर्वश्रेष्ठ विशेषता है।” संसद् का अर्थ है राजा (King), लॉर्ड सभा (House of Lords) तथा लोकसभा (House of Commons)। इस तरह परिभाषित संसद् कोई भी कानून बना सकती है अथवा रद्द कर सकती है। इंग्लैंड का कानून किसी ऐसे व्यक्ति अथवा निकाय को मान्यता (recognize) नहीं देता जिसे संसद् के कानूनों को रद्द करने का अधिकार प्राप्त हो।

सर एडवर्ड कोक के अनुसार, संसद् की शक्ति तथा अधिकार-क्षेत्र इतना सर्वोपरि (transcendent) तथा पूर्ण है कि उसकी सीमाएँ नहीं बाँधी जा सकती। ब्लैकस्टोन के अनुसार “संसद् को धार्मिक या लौकिक, नागरिक, सैनिक, समुद्री अथवा फौजदारी आदि सब तरह के विषयों पर कानून बनाने, उनकी पुष्टि करने, उन्हें बढ़ाने तथा उनकी व्याख्या करने की सर्वोच्च तथा अनियन्त्रित सत्ता प्राप्त है। वह राजगद्दी पर उत्तराधिकार की व्यवस्था कर सकती है। वह देश के स्थापित (established) धर्म को बदल सकती है। वह राज्य तथा संसद् के गठन को भी बदल सकती है। वह प्रत्येक सम्भव कार्य कर सकती है जो प्रकृति से अशक्य न हो।

सर जे० ए० आर० मैरियट (J. A. R. Marriot) के अनुसार “चाहे किसी भी दृष्टिकोण से देखें, ब्रिटिश विधानमण्डल संसार में सबसे अधिक मनोरंजक और महत्त्वपूर्ण है। इससे प्राचीन कोई विधानमण्डल नहीं है, इसका अधिकार क्षेत्र सबसे अधिक विस्तृत है और इसकी शक्ति असीमित है। एक-चौथाई मानव समाज के लिए नियम बनाने की क्षमता वाली पार्लियामेंट—या ठीक-ठीक कहें तो किंग-इन-पार्लियामेंट (King-in-Parliament) के ऊपर कोई इससे बड़ी सत्ता नहीं है। संक्षेप में यह राजा के राज्य क्षेत्रों में धार्मिक (ecclesiastical) तथा लौकिक (temporal) सभी मामलों में सर्वोच्च सत्ता सम्पन्न है।

ब्ले के अनुसार, संसद् के अतिरिक्त, जो सर्वशक्तिमान है, और कोई शक्ति इंग्लैंड को कभी नष्ट नहीं कर सकती। सर मैथ्यू हेल के अनुसार, क्योंकि संसद् देश का सबसे ऊँचा तथा सबसे बड़ा न्यायालय है जिसके ऊपर सारे साम्राज्य में किसी को भी क्षेत्राधिकार प्राप्त नहीं है, इसलिए देश में बुरी सरकार होने पर जनता उसका कोई उपचार नहीं कर सकती। डी लोलमे (De Lolme) के अनुसार “अंग्रेज वकीलों का यह आधारभूत सिद्धान्त है कि संसद् सब कुछ कर सकती है लेकिन पुरुष को स्त्री तथा स्त्री को पुरुष नहीं बना सकती।”

डी टाकविले (De Tocqueville) के अनुसार “इंग्लैंड में, पार्लियामेन्ट को, संविधान में परिवर्तन करने का पूर्ण अधिकार प्राप्त है। चूँकि संविधान में निरन्तर परिवर्तन हो सकते हैं, इसलिए वास्तव में उसका पृथक् अस्तित्व नहीं है। पार्लियामेन्ट विधान सभा (legislative assembly) और संविधान सभा (constituent assembly) दोनों ही हैं।

प्रो० डायसी ने संसदीय सर्वोच्चता के एक्ट आफ सैटलमेंट (Act of Settlement), एक्ट आफ यूनियन, सैप्टेनियल एक्ट, एक्ट्स आफ इंडेम्निटी (Acts of Indemnity) आदि जैसे ऐतिहासिक उदाहरणों का निर्देश किया है। १७०१ के एक्ट आफ सैटलमेंट से देश के उत्तराधिकार कानून में मौलिक परिवर्तन किए गए। संसद् के एक कानून द्वारा अनेक ऐसे व्यक्तियों के सिंहासनारूढ़ (succession) होने के अधिकार को समाप्त कर दिया गया जो कुछ परिस्थितियों में आरूढ़ हो सकते थे। १७१६ के सेप्टेनियल एक्ट (Septennial Act) ने संसद् की अवधि सात वर्ष निश्चित की जो कि तीन वर्ष के लिए निर्वाचित हुई थी। डायसी के अनुसार, अधिनियम की विलक्षणता (peculiarity) यह नहीं थी कि उसने संसद् की वैध अवधि को परिवर्तित किया अथवा त्रैवार्षिक अधिनियम (Triennial Act) को बदला प्रत्युत चौकाने वाली वस्तु यह थी कि एक विद्यमान (existing) संसद् ने स्वयं अपने अधिकार से अपने वैध अस्तित्व को चार वर्ष बढ़ा दिया, और वह सदा के लिए अपना अस्तित्व कायम रख सकती थी।

सर्व सत्ता सम्पन्न संसद् किसी शिशु या नाबालिग (infant or minor) को बालिग घोषित कर सकती है। वह किसी व्यक्ति पर, उसकी मृत्यु के पश्चात्, राजद्रोह कलंकित कर सकती है। वह किसी भी विदेशी का देशीकरण (naturalise) कर सकती है और उसे जन्मतः प्रजा (subject born) बना सकती है। किसी धर्मज (legitimate) बच्चे को अधर्मज (bastard) घोषित कर सकती है। वह उस बच्चे को पूर्णतः धर्मज घोषित कर सकती है जो विवाह के पूर्व उत्पन्न हुआ था। संसद् बहुधा सार्वजनिक हित के लिए व्यक्तिगत अधिकारों में हस्तक्षेप करती है।

डिसेंटरो को, जो इंग्लैंड के राजकीय चर्च को न मानने वाले प्रोटेस्टेंट थे, दण्ड से मुक्त करने के हेतु अनेक एक्ट्स आफ इंडेम्निटी (Acts of Indemnity) १७२७ से १८२८ के मध्य पारित किए गए। इसी प्रकार, प्रथम तथा द्वितीय महा समर के पश्चात् एक्ट्स आफ इंडेम्निटी (या तारण अधिनियम) पारित किए गए। इन कानूनों द्वारा वे कार्य वैध हो गए जो किए जाने के समय अवैध थे।

देश में कोई और स्पर्द्धा करने वाली विधायी शक्ति नहीं है। समय-समय पर राजा संसद् के दोनों सदनों, निर्वाचन-क्षेत्रों, तथा न्यायालयों ने अपनी स्वतन्त्र विधायी शक्ति होने का दावा किया, किन्तु वे समस्त दावे रद्द कर दिए गये। १५३६ के उद्घोषणा परिनियम (Statute of Proclamations) ने इंग्लैंड के राजा को कानून का प्रभाव रखने वाली उद्घोषणाएँ करने का अधिकार दिया, किन्तु प्रसन्नता का विषय है कि उस कानून का निरसन (repeal) कर दिया गया और इंग्लैंड उसके कुपरिणामों से बच गया। यदि ऐसा न हुआ होता तो इंग्लैंड का राजा फ्रांस

के राजा की भाँति निरंकुश हो जाता । १६१० में, न्यायाधीशों की निश्चित राय अथवा विरोध ने यह सिद्धान्त स्थापित किया कि राजा की कोई उद्घोषणा किसी व्यक्ति पर कोई ऐसा कानूनी दायित्व अथवा कर्तव्य नहीं डाल सकती जो रूढ़ि विधि (Common Law) अथवा संसद् के अधिनियम ने न लगाया हो । लॉर्ड चैथम (Lord Chatham) ने १७६६ में उद्घोषणा का अन्तिम बार प्रयोग किया ।

इसी प्रकार, संसद् के किसी भी सदन के संकल्प (resolution) को कानून की शक्ति प्राप्त नहीं होती और परिणामस्वरूप ये दोनों सदन संसद् के अधिकार (authority of Parliament) के प्रतिस्पर्द्धी नहीं हो सकते ।

इसी प्रकार, संसद् का अधिकार मतदाताओं की इच्छा से प्रभावित नहीं होता । उनको कानून का प्रभाव रखने वाला कानून पास करने का अधिकार नहीं है । वे अपने आप कुछ नहीं कर सकते । उन्हें अपने प्रतिनिधियों के द्वारा ही कार्य करना पड़ता है ।

संसद् के कानून न्यायाधीशों के निर्णयों को कुचल सकते हैं और सदा कुचलते भी रहते हैं ; अंग्रेज न्यायाधीशों को न तो किसी कानून का निरसन करने की शक्ति है और न वे वैसा करते हैं । न्यायिक विधान (Judicial Legislation) गौण विधान (Subordinate Legislation) है और वह संसद् के पर्यवेक्षण (supervision) के अधीन है ।

प्रो० डायसी ने संसद् के विधायी प्रभुत्व पर तीन कथित कानूनी सीमाओं (alleged legal limitation) का उल्लेख करके यह स्वीकार किया है कि वे प्रतिबन्ध वास्तविक नहीं थे । प्रथम कथित प्रतिबन्ध यह था कि संसद् नैतिकता के विपरीत कोई कानून पारित नहीं कर सकती । किन्तु, यह कहा जाता है कि कानून कानून है, चाहे वह नैतिक हो अथवा अनैतिक । वह कानून है, क्योंकि उसे संसद् ने बनाया है । हमें कानून की अन्तर्वस्तु को न देखकर उसके रूप (form) को देखना पड़ता है ।

दूसरा कथित प्रतिबन्ध यह है कि संसद् राजा के परमाधिकार (prerogatives) को नहीं छू सकती । दुर्भाग्य से, वास्तविक स्थिति यह है कि राजा के अनेक परमाधिकार संसदीय कानूनों द्वारा छीन लिये गये हैं ।

तीसरा कथित प्रतिबन्ध यह है कि नवीन संसद् पूर्व संसद् द्वारा पारित कानून को नहीं छू सकती । किन्तु, वास्तविकता यह नहीं है । यद्यपि १८०० का यूनियन अधिनियम (Act of Union of 1800) सदा के लिए पारित किया गया था तथापि उसको समय-समय पर संशोधित किया गया और अन्त में १९२२ में, जब आयर का पृथक् अस्तित्व हुआ, वह अमली तौर से रद्द कर दिया गया ।

उपर्युक्त विवेचन के पश्चात् डायसी इस परिणाम पर पहुँचा कि संसद् की सर्वोच्चता असंदिग्ध कानूनी तथ्य है । वह अपने विधेयात्मक (positive) तथा नकारात्मक (negative) दोनों पहलुओं में सम्पूर्ण है । संसद् कानूनी रूप से ऐसे किसी भी विषय पर कानून बना सकती है जो कानून बनाने के लिए उचित विषय है । संसद् के विधायी प्रभुत्व का सामना करने वाली कोई शक्ति नहीं है ।

किन्तु, डायसी ने संसद् के प्रभुत्व पर दो वास्तविक अर्थात् बाह्य (external) तथा आन्तरिक (internal) प्रतिबन्धों का वर्णन किया है। बाह्य प्रतिबन्ध का कारण जनता के विरोध की सम्भावना है। संसद् उन कानूनों को पास करने में सकुचायेगी जिनका सम्भवतः जनता विरोध करे। आन्तरिक अवरोध स्वयं प्रभुत्व-सत्ता का द्योतक होता है। अठारहवीं सदी का इतिहास सम्मुख होते हुए संसद् कभी भी उपनिवेशों पर कर नहीं लगायेगी।

लैज़ली स्टीफेन (Leslie Stephen) के अनुसार: “वास्तव में विधानमण्डल की शक्ति सर्वथा सीमित है। हम यह कह सकते हैं कि यह बाहर तथा अन्दर दोनों ओर से सीमित है। अन्दर से इस प्रकार क्योंकि विधानमण्डल समयानुकूल सामाजिक परिस्थितियों की उपज है और वही निश्चय करती है, जो कुछ समाज निश्चय करता है। और बाहर से इस प्रकार, क्योंकि कानून लागू करने की शक्ति अधीन होकर रहने (subordination) की निसर्ग वृत्ति (instinct) पर निर्भर करती है जो स्वयं भी सीमित है। यदि कोई विधानमण्डल निश्चय करे कि समस्त नीली आँखों वाले बच्चों को मौत के घाट उतार दिया जाए तो नीली आँखों वाले बच्चों का संरक्षण (preservation) करना अवैध होगा; किन्तु ऐसा कानून पारित करने से पूर्व विधायक (legislators) पागल हो चुके होंगे और उस कानून का पालन करने वाली जनता मूढ़ होगी।

प्रो० लास्की के अनुसार “कोई संसद् रोमन कैथोलिकों के मताधिकार को छीनने तथा ट्रेड यूनियनों के अस्तित्व का प्रतिषेध करने (prohibit) का साहस नहीं करेगी।”

उन आन्तरिक तथा बाह्य प्रतिबन्धों के अतिरिक्त, जिनका उल्लेख प्रो० डायसी ने किया है, ब्रिटिश संसद् के विधायी प्रभुत्व के अनेक प्रतिबन्धों को नजरंदाज नहीं किया जा सकता। यह सत्य है कि संसद् ऐसा कानून पारित कर सकती है जो अन्तर्राष्ट्रीय कानून (International Law) के प्रतिकूल हो, किन्तु, साधारणतः कानूनों की व्यवस्था करते समय, न्यायालय इस धारणा पर चलते हैं कि संसद् का आशय अन्तर्राष्ट्रीय कानून के सिद्धान्तों का उल्लंघन करना नहीं है। West Rand Gold Mining Co. v. King में यह निश्चित किया गया था कि “जो कुछ सभ्य राष्ट्रों ने सामान्य रूप से स्वीकार कर लिया है, उसे हमारे देश की भी स्वीकृति प्राप्त होनी चाहिए।”

संसद् के प्रभुत्व पर लोकमत तथा समाचारपत्र महत्वपूर्ण प्रतिबन्ध हैं। कोई संसद् उस कानून को पारित करने का साहस नहीं कर सकती जिसका समाचार-पत्र तथा लोकमत विरोध करे। इसे अस्वीकार नहीं किया जा सकता कि अन्तिम रूप में संसद् को जनता के निर्णय के सम्मुख झुकना पड़ा है।

न्यायिक निर्वचन (judicial interpretations) भी संसदीय प्रभुत्व पर अवरोधक (check) हैं। न्यायालय व्यक्तिगत स्वतन्त्रता में हस्तक्षेप, विना मुआवज़ा (compensation) दिये व्यक्तिगत सम्पत्ति को हस्तगत करने तथा प्रजा से न्यायालय में आवेदन करने के अधिकार को छीनने के विरुद्ध संरक्षित करते हैं।

राजनैतिक तथा आर्थिक हितों के लिए संगठित संघ (League) एवं संस्थाएँ संसद के प्रभुत्व पर प्रतिबन्ध लगाती हैं। उनसे सम्बन्धित कानून बनाने से पूर्व संसद को उनसे परामर्श करना पड़ता है। उन संस्थाओं की उपेक्षा करना असम्भव है।

संसद का प्रभुत्व वेस्टमिंस्टर परिनियम, १९३१ (Statute of Westminster) के द्वारा भी सीमित किया गया है। उस अधिनियम में यह उपबन्ध किया गया है कि १९३१ के पश्चात् ब्रिटिश संसद का कोई अधिनियम उस समय तक डोमीनियनों (Dominions) पर लागू नहीं होगा जब तक उसमें यह स्पष्ट रूप से प्रकट नहीं किया जाए कि अमुक डोमीनियन ने उसके लिए माँग की है और वह उससे सहमत है। प्रत्येक डोमीनियन को अपनी इच्छानुसार कानून बनाने की पूर्ण स्वतन्त्रता है चाहे वह इंग्लैंड के किसी कानून के विपरीत ही क्यों न हो। यूनियन अधिनियम, १९३४ दक्षिणी अफ्रीकी यूनियन में ब्रिटिश संसद की प्रभुता का निषेध करता है।

निम्न उद्धरण से संसद तथा उपनिवेशों के वास्तविक सम्बन्धों पर अच्छा प्रकाश पड़ता है : “उपनिवेशों के विधान मण्डलों द्वारा नियुक्त समस्त दलों का प्रतिनिधित्व करने वाले प्रतिनिधियों के राष्ट्रीय सम्मेलन (National Convention) ने सर्व-सम्मति से एक संविधान का मसविदा प्रस्तुत किया और ब्रिटिश संसद को उसे ज्यों का त्यों स्वीकृत करना पड़ा। लोकसभा के एक सदस्य ने सदन का ध्यान एक व्याकरण की त्रुटि की ओर आकर्षित किया और सुभाव दिया कि उसे पुष्ट करने से पूर्व उस त्रुटि को ठीक कर दिया जाए। सर हेनरी कैम्पबेल-बैनरमैन ने सुभाव को रद्द करते समय यह कहा कि सरकार को चलाने के लिए निर्दोष व्याकरण की आवश्यकता नहीं है; यह संविधान ब्रिटिश कैबिनेट और दक्षिणी अफ्रीका के मन्त्रियों की परस्पर वार्ता द्वारा बनाया गया था; और उन्होंने ब्रिटिश संसद को भाषा सम्बन्धी त्रुटि को ठीक करने तक का भी अधिकार नहीं दिया है। इसलिए संविधान, एक विधेयक के रूप में ब्रिटिश संसद के दोनों सदनों में वैसा ही स्वीकृत कर लिया गया जैसा वह था और उसमें तनिक भी परिवर्तन नहीं किया गया।”

लार्ड सभा (House of Lords)—ब्रिटिश संसद के दो सदन हैं : लार्ड सभा और लोकसभा। एक सारतः आनुवंशिक (hereditary) है, और दूसरा जनता का प्रतिनिधि।

प्रो० लास्की के अनुसार “लार्ड सभा का सुधार करने के लिए ४० वर्षों में निरन्तर प्रयत्न किए गए हैं। इससे पता चलता है कि हमारी वैधानिक प्रणाली में उसका स्थान कितना महत्वपूर्ण है, और उसके अस्तित्व मात्र से उठने वाली समस्या कितनी नाजुक है। एक राजनैतिक प्रजातन्त्र (political democracy) के दूसरे सदन के रूप में इसे सब लोग दकियानूसी चीज मानते हैं। ७५० व्यक्तियों का निकाय, जिसमें विशाेषों और विधिज्ञ (law lords) के अतिरिक्त और सब के सब सदस्य आनुवंशिक हैं और अपने अतिरिक्त और किसी के प्रति उत्तरदायी नहीं गैर-वित्तीय (non-financial) कानूनों को दो वर्ष तक रोकने का अधिकार रखे, यह चकित करने वाली वस्तु है। वह केवल इसलिए जीवित है क्योंकि लार्ड सभा ने गत युग में प्रत्येक

भगड़े में लड़ने की अपेक्षा भुक्ता अच्छा समझा है, और क्योंकि पार्टियाँ उसके सुधार के लिए किन्हीं सिद्धान्तों पर एकमत नहीं हो सकतीं।" (Parliamentary Government in England, p. 111.)

लॉर्ड सभा का गठन (Composition of House of the Lords)—यद्यपि साधारणतः लॉर्ड सभा को आनुवंशिक सदन कहा जा सकता है, तथापि यह कथन अक्षरशः सत्य नहीं है। लॉर्ड प्रथा में अनेक प्रकार के सदस्य हैं और हम उनका निम्न प्रकार से वर्गीकरण कर सकते हैं।

(१) लॉर्ड सभा में वंशागत पीअरों (Hereditary Peers) की संख्या सबसे अधिक है। इन पीअरों की भी तीन विभिन्न श्रेणियाँ हैं। कुछ वे पीअर हैं जो १७०७ से पहिले बनाए गए थे जब इंग्लैंड और स्काटलैंड संयुक्त हुए। कुछ ग्रेट ब्रिटेन के पीअर हैं जो इंग्लैंड तथा आयरलैंड के संयुक्त होने से पूर्व (सन् १८०० से पहले) बनाए गए थे। कुछ यूनाइटेड किंगडम (U. K.) के पीअर हैं जो १८०१ के पश्चात् बनाए गए थे। राजा प्रधान मन्त्री के परामर्श से इच्छानुसार जितने चाहे उतने पीअर बना सकता है। लॉर्ड सभा को लोकसभा के सामने भुक्ता में राजा की अपरिमित संख्या (unlimited number) में पीअर बनाने की शक्ति बड़ी लाभदायक सिद्ध हुई है। यह सत्य है कि जॉर्ज प्रथम के शासन-काल में राजा द्वारा किस समय बनाये जा सकने वाले आनुवंशिक पीअरों की संख्या सीमित करने का प्रयास किया गया था, किन्तु प्रसन्नता का विषय है कि यह प्रयत्न असफल रहा।

(२) लॉर्ड सभा में स्काटलैंड के प्रतिनिधि पीअर हैं। सन् १७०७ का यूनियन एक्ट यह उपबन्ध करता है कि स्काटलैंड लॉर्ड सभा के लिए १७ सदस्य भेजेगा और उन पीअरों का निर्वाचन स्काटलैंड के पीअर करेंगे। आजकल, कुल ३१ स्काटिश पीअर हैं और जब नई संसद् को आमन्त्रित किया जाता है, तब वे लॉर्ड सभा में अपना प्रतिनिधित्व करने के लिए १६ प्रतिनिधि निर्वाचित करते हैं। स्काटलैंड के प्रतिनिधि पीअरों के लिए उपबन्ध (provision) रखना पड़ा क्योंकि इंग्लैंड और आयरलैंड के संयुक्त होने पर उन स्काटलैंड के पीअरों को प्रतिनिधित्व देना था।

(३) लॉर्ड सभा में आयरलैंड के भी प्रतिनिधि पीअर हैं। सन् १८०० के यूनियन एक्ट में उपबन्ध किया गया था कि लॉर्ड सभा में आयरलैंड २८ पीअर भेजेगा। सन् १८०० में २३४ आयरिश पीअर थे। आयरलैंड के पीअर आजीवन निर्वाचित होते थे। सन् १९२२ में आयरलैंड का पृथक् राज्य स्थापित होने से परिस्थिति में परिवर्तन आ गया है।

(४) लॉर्ड सभा में २६ धार्मिक लॉर्ड (Spiritual Lords) हैं। वे अपने पद के कारण सदस्य होते हैं। उनमें से सबसे प्रमुख कैटरबरी और यार्क के आर्कबिशप, और लन्दन, डर्हम और विनचेस्टर के बिशप हैं। अन्य २१ धार्मिक पीअर अपनी सेवा की ज्येष्ठता (seniority) के आधार पर निर्वाचित होते हैं।

(५) विधिज्ञ लॉर्ड (Law Lords) जीवन भर के लिए सदस्य होते हैं। उनका चयन उनके विशाल कानूनी ज्ञान के कारण किया जाता है। इन विधिज्ञ

लॉर्डों के द्वारा ही लॉर्ड सभा सर्वोच्च अपीलीय न्यायालय के रूप में कार्य करती है। यह कहा जाता है कि रानी विक्टोरिया ने लॉर्ड सभा के न्यायिक अंग (judicial element) को दृढ़ करने के लिए आजीवन पीअर बनाने का प्रस्ताव किया था, किन्तु प्रस्ताव स्वीकार नहीं किया गया। किन्तु सन् १८७६ के अपीलीय अधिकार क्षेत्र अधिनियम (Appellate Jurisdiction Act) ने क्लाउन को आजीवन पीअर बनाने की स्वीकृति दी।

पीअरों के विशेषाधिकार (Privileges of Peers)—लॉर्ड सभा के सदस्यों को लोकसभा के सदस्यों की अपेक्षा अधिक विशेषाधिकार प्राप्त थे। किन्तु उनमें से अनेक समाप्त हो चुके हैं। अभी उनके कुछ विशेषाधिकार हैं और उनका निर्देश करना बांछनीय है। लोकसभा के सदस्य केवल अध्यक्ष (Speaker) के द्वारा राजा तक सामूहिक रूप से पहुँच सकते हैं, लॉर्ड सभा का प्रत्येक सदस्य व्यक्तिगत रूप से राजा से सार्वजनिक विषयों पर वार्ता कर सकता है। लॉर्ड सभा के सदस्यों को अधिकार है कि सदन के बहुमत के निर्णय के विरुद्ध 'रोजनामचे' (Journals) में अपना विरोध रिकार्ड करा सकें। वे लोकसभा द्वारा चलाए गए महाभियोग (impeachment) को सुनने का अधिकार रखते हैं। वे अपने विशेषाधिकारों के अवमान (contempt) पर अभियोग चला सकते हैं और वह अधिकार सत्र (session) के पश्चात् भी लागू रहता है। प्रत्येक लॉर्ड को प्रतिपत्री (proxy) द्वारा वोट देने का अधिकार था, किन्तु सन् १८६८ में वह खत्म कर दिया गया। पहले पीअरों के महापराध (felony) तथा राजद्रोह (treason) के अभियोग पीअर ही सुन सकते थे, लेकिन सन् १९३६ में महापराध से सम्बन्धित विशेषाधिकार छीन लिया गया। पीअरों को ग्रेट ब्रिटेन तथा उत्तरी आयरलैंड के लिए अन्तिम अपीलीय न्यायालय के नाते कार्य करने का अधिकार है।

लार्ड सभा की शक्तियाँ और कार्य (Powers and Functions of the House of Lords)—(१) लॉर्ड सभा ग्रेट ब्रिटेन तथा उत्तरी आयरलैंड के लिए अपील का सर्वोच्च न्यायालय है। किन्तु जब लॉर्ड सभा सर्वोच्च न्यायालय के नाते कार्य करती है तब केवल विधिज्ञ लॉर्ड ही उसकी कार्यवाही में भाग लेते हैं, अन्य नहीं। यह प्रथा एक निरूढ़ि के द्वारा स्थापित हुई, संसद् के अधिनियम^१ द्वारा नहीं।

(२) लॉर्ड सभा उन व्यक्तियों पर लाए गए महाभियोगों को सुनने का अधिकार रखती है जिन पर लोकसभा ने महापराध तथा उप-अपराध (high crime and misdemeanour) का दोष लगाया हो। मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व के सिद्धान्त के विकसित होने के कारण इस शक्ति का कोई महत्त्व नहीं रहा है।

(३) लॉर्ड सभा महापराधी तथा देशद्रोही पीअरों पर अभियोग चला सकती है। किन्तु १९३६ में महापराध से सम्बन्धित शक्ति उससे छीन ली गई।

(४) लॉर्ड सभा को ब्रिटिश संसद् का द्वितीय सदन होने के कारण विधायी

१. रैम्जे म्योर ने लिखा है कि वह कानूनी अदालत जो 'लार्ड सभा' कहलाती उसी नाम की विधान सभा से वास्तव में सर्वथा भिन्न है।

शक्तियाँ प्राप्त हैं। कानूनी दृष्टि से, १६११ के संसदीय अधिनियम के पारित होने से पूर्व दोनों सदनों की शक्तियाँ समान थीं तथापि एक निरुद्धि के अनुसार लॉर्ड सभा धन-विधेयकों (money bills) में हस्तक्षेप नहीं करती थी। पहिले, साधारण विधेयक किसी भी सदन में पुरःस्थापित (introduce) किया जा सकता था, किन्तु धन-विधेयक केवल लोकसभा में ही पुरःस्थापित किए (introduce) जाते थे। किन्तु कोई विधेयक उसी समय कानून बनता था जबकि संसद् के दोनों सदन उसे पारित कर दें।

१६११ के संसदीय अधिनियम के द्वारा महान् परिवर्तन किया गया। उस अधिनियम के अनुसार, धन-विधेयक केवल लोकसभा में ही प्रस्तुत किये जा सकते थे और लॉर्ड सभा को सत्र समाप्त होने के एक मास पूर्व प्रेषित किये जाने थे। चाहे लॉर्ड सभा धन-विधेयक को स्वीकृत करे अथवा अस्वीकृत, विधेयक कानून बन जाता। इस प्रकार से धन-विधेयकों के सम्बन्ध में लॉर्ड सभा की शक्ति को समाप्त कर दिया गया। जहाँ तक सामान्य विधेयकों का सम्बन्ध है वे संसद् के किसी भी सदन में पुरःस्थापित किये जा सकते थे। किन्तु यदि कोई विधेयक उसी संसद् अथवा दो संसदों के निरन्तर तीन सत्रों में पारित कर दिया जाये और प्रथम सत्र के प्रथम पठन (reading) और तृतीय सत्र के तृतीय पठन के बीच दो वर्ष का समय व्यतीत हो जाता, तो उसे संसद् के दोनों सदनों द्वारा पारित मान लिया जाता था, चाहे लॉर्ड सभा ने उसे अंगीकार न किया हो। इस प्रकार से सामान्य कानूनों के सम्बन्ध में भी अन्तिम शक्ति लोकसभा के पास ही थी।

यह स्वाभाविक प्रश्न उठता है कि सामान्य विधेयकों के सम्बन्ध में लॉर्ड सभा की विधायी शक्तियों पर वास्तव में किस सीमा तक प्रतिबन्ध लगाए गये हैं। यह कहने की आवश्यकता नहीं कि कानून के शब्दों के अनुसार लोकसभा किसी भी विधेयक को कानून का रूप दे सकती है, चाहे लार्ड सभा कितना ही विरोध क्यों न करे। आवश्यकता केवल यही है कि लोकसभा उस विधेयक को तीन निरन्तर सत्रों में पारित करे। देखने में, यह एक सामान्य वस्तु प्रतीत होती है, किन्तु वास्तव में ऐसा नहीं है। संसद् कार्य-भार से दबी रहती है और लोकसभा के सदस्यों के पास इतना समय नहीं होता कि वे सीमित अवधि में समस्त वांछनीय कानूनों को पारित कर सकें। वे परिस्थिति का सामना करने के लिए, प्रत्यायोजित विधान के उपाय (device of delegated legislation) का प्रयोग करते हैं। यदि लोकसभा के सदस्यों के पास अपने विधेयकों को एक बार भी पारित करने का समय नहीं है, तब उनसे यह आशा करना व्यर्थ है कि वे किसी विधेयक को तीन बार पारित करेंगे। वास्तव में, ऐसी घटना केवल उसी समय होगी जबकि लोकसभा लॉर्ड सभा का सामना करने के लिए डट जाए और उसकी इच्छा के विपरीत कानून पारित करना चाहे। ऐसी स्थिति में, लार्ड सभा के सदस्यों को लोकसभा के प्रत्येक विधेयक को रद्द करने से रोकने के लिए कोई अवरोध (check) नहीं है। लोकसभा के सदस्य व्यावहारिक व्यक्ति होने के नाते ऐसी परिस्थिति पैदा नहीं होने देंगे। बुद्धिमत्ता इसमें है कि दोनों में किसी न किसी प्रकार का समझौता हो जाए। परिणाम यह कि जब

लार्ड सभा के सदस्य किसी विषय पर हठ करते हैं तब लोकसभा के सदस्य मध्यम मार्ग का अनुसरण करते हैं। दोनों सदनों में व्यावहारिक ज्ञान होने के कारण झगड़े नहीं होते। इससे यह बात स्पष्ट हो जाती है कि संसद् ने लार्ड सभा की सहमति के बिना प्रचुर मात्रा में विधेयक क्यों नहीं पारित किए ?

यह कहा जाता है कि संकट काल में १९११ के अधिनियम द्वारा प्रदत्त शक्तियों का लोकसभा के द्वारा भली प्रकार प्रयोग नहीं किया जा सकता। विधेयक पारित हो सकता है, किन्तु मन्त्रिमण्डल को दीर्घ काल तक प्रतीक्षा करनी पड़ती है। पहले प्रतीक्षा-काल दो वर्ष था किन्तु १९४६ के अधिनियम के द्वारा अब अवधि को कम करके एक वर्ष कर दिया गया है। प्रतीक्षा-काल को कम करने पर भी संकट-काल में १९११ के अधिनियम द्वारा प्रदत्त शक्तियों से लाभ नहीं उठाया जा सकता।

लार्ड सभा की आलोचना (Criticism of House of Lords)—

(१) लार्ड सभा की अनेक व्यक्तियों ने आलोचना की है। प्रो० लास्की के अनुसार “लार्ड सभा निष्पक्ष (impartial) नहीं हैं जो कि अपने समय के लोकमत से स्वतन्त्र दृष्टिकोण अपनाती है। इसकी रचना दक्षिण-पन्थी कार्यनीति का आधारभूत भाग है और इसी आशय से इसे रखा गया है। इसका उद्देश्य यह है, जैसा कि एक बार बालफोर ने कहा था कि सरकारी दल हो अथवा विरोधी, कंजरवेटिव पार्टी, स्थायी रूप से सत्ताधारी रहती है।

(२) रैम्जे म्योर के अनुसार, लार्ड सभा “धनियों का सामान्य दुर्ग” है। लार्ड सभा में लोकसभा की अपेक्षा सार्वजनिक कम्पनियों के संचालकों को अधिक स्थान मिले हुए हैं। कोई भी ऐसा महान् राष्ट्रीय उद्योग नहीं है जिसके नेताओं को लार्ड सभा में उचित प्रतिनिधित्व प्राप्त न हो। सदन निहित स्वार्थों तथा महान् उद्योगों द्वारा शासित होता है।

(३) ए० एल० राउज (A. L. Rowse) के अनुसार, “इसके कार्यों के अध्ययन से पता चलता है कि लार्ड सभा ने, केवल अपनी रचना के कारण, उन सरकारों के विधायी कार्यक्रम में रोड़ा अटकाया है जो कि उदार (Liberal) अथवा प्रगतिशील (Non-Conservative) थीं ; अनेक अवसरों पर उसने कंजरवेटिव सरकारों के उन कानूनों को मान्यता दी है जिनको उदारों की ओर से आने पर रद्द कर दिया था ; और उसके एक सदस्य के अनुसार, वह एक स्वतन्त्र सदन होने की अपेक्षा कंजरवेटिव पार्टी के एक अंग के नाते कार्य करता है और उस समय पार्टी के हितों की रक्षा करता है जब कि उसके पास सत्ता नहीं होती। अनेक वर्षों से कार्य करते रहने के कारण इसने विधायी स्कावटों की एक कारगर तरकीब की खोज की है, जिसके द्वारा वह सरकारों के उन कानूनों को, जिनको वह नहीं चाहता, निलंबित करने (suspend) और अक्सर उसे घिस-घिस कर नष्ट करने में सफल हो जाता है जिससे वे अपनी लोकप्रियता खो देते हैं, और निर्वाचन में वह सरकार सफल हो जाती है जिसको वह (लार्ड सभा) चाहती है, जब कि वह पुनः सम्मानित स्थान और शान्ति प्राप्त करती है।”

(४) सिडनी तथा बीट्राइस वेब (Sidney and Beatrice Webb) के

अनुसार “उसके (लॉर्ड सभा) निर्णय उसकी रचना से दूषित होते हैं। यह समस्त निमित्त प्रतिनिधि संस्थाओं में सब से बुरी है, उसमें शारीरिक श्रम करने वाले वर्ग का कोई प्रतिनिधि नहीं है; न दुकानदार, क्लर्क, तथा अध्यापक वर्ग का; न उस आधी जनता का जो कि नारी वर्ग कहलाता है और न कला, विज्ञान अथवा साहित्य का।” (A Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain, p. 63.)

आगस्टाइन बिरेल के अनुसार “लॉर्ड सभा अपने अतिरिक्त और किसी का प्रतिनिधित्व नहीं करती, और इसे सदस्यों का भी पूर्ण विश्वास प्राप्त नहीं है।”

(५) लॉर्ड सभा की बैठकों में सदस्यों की अनियमित उपस्थिति की आलोचना की जाती है। लास्की के अनुसार, “लॉर्ड सभा में लगभग ७४० सदस्य हैं; किन्तु कार्य-विधि के अन्तर्गत वह एक बहुत भिन्न संस्था है। उसकी आधारण उपस्थिति लगभग ३५ है, १९१९ से केवल तेरह अवसरों पर इसके विवाद में २०० से अधिक सदस्य उपस्थित रहे हैं। उसी काल में मत-विभाजन पर उपस्थिति का औसत १०० से कम रहा है और उन पीछरों का औसत जिनका भाषण वर्ष में एक से अधिक बार हुआ है, ६८ है। सदन के लगभग आधे सदस्यों ने कभी भाषण नहीं दिया और लगभग एक सौ ऐसे पीछर हैं (नावालिगों को छोड़कर) जिन्होंने अभी तक शपथ भी नहीं ली है। अनेक पीछर लॉर्ड सभा में इतने कम आते हैं कि सेवक भी उनको पहिचान नहीं पाते। यह कहा जाता है कि जब १८६३ में ग्लैडस्टन के द्वितीय होम रूल विधेयक को रद्द करने के उद्देश्य से लॉर्ड सभा की बड़ी रैली हुई, तब एक पीछर को द्वारपाल ने रोककर यह पूछा कि क्या आप वास्तव में पीछर हैं? उत्तर यह दिया गया कि “क्या तुम सोचते हो कि यदि मैं पीछर न होता, तो मैं इस बाहियात जगह आता?”

(६) यह भी कहा जाता है कि प्रजातन्त्र के युग में आनुवंशिक सदन का होना असंगत है। जैसे कि वंशागत गणितज्ञों, राजनीतिज्ञों, इतिहासकारों आदि की कल्पना करना मूर्खता है, उसी प्रकार वंशागत द्वितीय सदन के विषय में सोचना कष्टकर है। जनरल ब्राइट के अनुसार “किसी स्वतन्त्र देश में लॉर्ड सभा न स्थायी है और न हो सकती है।”

एब सैयज़ (Abbe Sieyes) के अनुसार, “यदि द्वितीय सदन प्रथम सदन से असहमत है, तो वह शरारती है; और यदि वह उससे सहमत है, तो वह व्यर्थ (superfluous) है।” यह कथन लॉर्ड सभा पर पूर्णरूपेण घटित होता है। जब श्रमिक अथवा उदार दल का मन्त्रिमण्डल बनता है तब लॉर्ड सभा उससे असहमत होती है और इस प्रकार से शरारती है। वह कानूनों के लाभों की परीक्षा नहीं करती, किन्तु पक्षपात से कार्य करती है। दूसरी ओर, जब कन्जरवेटिव पार्टी सरकारी पार्टी बनती है तब लॉर्ड सभा सदैव उससे सहमत होती है, इसलिए वह व्यर्थ है। वह केवल लोक सभा का कार्य दोबारा करती है, और इस प्रकार उसकी कोई उपादेयता नहीं है।

लॉर्ड सभा उन हितों का प्रतिनिधित्व करती है जो सामान्य प्रगति के विरुद्ध हैं और ऐसा होने के कारण राष्ट्रीय प्रगति में रुकावट डालती है।

लॉर्ड सभा की उपादेयता (Utility of House of Lords)—यह स्वीकार करने पर भी कि लॉर्ड सभा की अनेक त्रुटियाँ हैं, यह अस्वीकार नहीं किया जा सकता कि वह अनेक लाभदायक कार्य भी करती है। यदि ऐसा न होता तो लॉर्ड सभा बहुत वर्ष पूर्व समाप्त कर दी गई होती। द्वितीय सदन की सुधार-समिति ने १९१८ में लॉर्ड ब्राइस की अध्यक्षता में लॉर्ड सभा के चार प्रमुख कार्यों का उल्लेख किया। यह देर लगाने वाले सदन की तरह कार्य करता है। किसी विधेयक को कानून बनने से पूर्व वह उतने समय तक रोक लेता है जिस बीच में देश की जनता की राय भी उसके विषय में मालूम हो जाती है। जनता की राय की विशेषकर उन विधेयकों के सम्बन्ध में अत्यधिक आवश्यकता है जो संविधान के मौलिक तत्त्वों (fundamentals of the constitution) को प्रभावित करते हैं, या कानून के नये सिद्धान्तों का प्रतिपादन करते हैं, अथवा उन विषयों से सम्बन्धित होते हैं जिन पर जनमत स्पष्ट रूप से दो समान भागों में विभाजित प्रतीत होता है।

लॉर्ड सभा बड़े-बड़े और महत्वपूर्ण प्रश्नों पर—जैसे विदेश नीति—स्वतन्त्र एवं पूर्ण विचार का अवसर प्रदान करती है। अनेक ऐसे अवसर होते हैं जब लोक सभा कार्य की अधिकता के कारण उन विषयों को अधिक समय नहीं दे पाती। इस प्रकार के विचार-विनिमय अधिक लाभदायक होते हैं क्योंकि वे एक ऐसी सभा में किए जाते हैं जिसमें वाद-विवाद तथा मत-विभाजन से कैबिनेट भाग्य का निर्णय नहीं होता।

लॉर्ड सभा निर्विवाद विधेयकों के सूत्रपात के लिए पर्याप्त क्षेत्र प्रस्तुत करती है। इससे लोक सभा का कार्य सुगम हो जाता है।

लॉर्ड सभा लोक सभा द्वारा प्रेषित विधेयकों पर विचार तथा संशोधन करती है। यह कार्य अत्यन्त महत्वपूर्ण हो गया है क्योंकि कार्य-भार के कारण लोक सभा प्रत्येक विधेयक पर पर्याप्त विचार नहीं कर पाती। लोक सभा अपना समय बचाने के लिए कई उपाय अपनाती है जिससे विधेयक के भाग पर विचार नहीं हो पाता।

यद्यपि लॉर्ड सभा की वास्तविक उपस्थिति बहुत कम होती है, तथापि सदस्यों की योग्यता के कारण वहाँ के विचार का स्तर बहुत ऊँचा रहता है। लॉर्ड सभा में अनेक ऐसे सदस्य हैं जो भारत, कनाडा अथवा अन्य डोमिनियनों के महाराज्यपाल (Governor-General) रह चुके हैं। लास्की के अनुसार, प्रायः लॉर्ड सभा की कार्यवाही में बुद्धिमान एवं अनुभवी राजनीतिज्ञ भाग लेते हैं और कभी-कभी पादरियों के प्रतिनिधि अथवा प्रमुख विधिवेत्ता लॉर्ड भाग लेते हैं। “वह आराम से काम करने वाला सदन है और वह लोक सभा द्वारा प्रेषित विधेयकों की आराम से जाँच करता है। वह ऐसे सार्वजनिक प्रश्न भी उपस्थित कर सकता है जिनको तत्कालीन सरकार उस समय कानून बनाने के लिए उचित न समझे।”

लॉर्ड सभा निजी विधेयकों के सम्बन्ध में महत्वपूर्ण कार्य करती है। लॉर्ड सभा के सदस्यों को पर्याप्त समय रहता है और वे आर्थिक कठिनाइयों से चिन्तित नहीं

रहते, इसलिए वे निजी विधेयकों के उपबन्धों की सूक्ष्मताओं की परीक्षा सावधानी से कर सकते हैं जो कि समय-समय पर संसद को स्वीकृति के लिए प्रेषित किए जाते हैं। यदि लॉर्ड सभा का उन्मूलन कर दिया जाये तो यह अतिरिक्त भार लोकसभा के सदस्यों को ही उठाना पड़ेगा जो उनके लिए उठाना असम्भव है। कारण यह है कि लोकसभा के सभासद कार्य में बहुत मशगूल रहते हैं।

लॉर्ड सभा एक अन्य लाभदायक कार्य कर सकती है। यदि किसी व्यक्ति की सेवाएँ देश के लिए लाभदायक प्रतीत होती हैं और वह व्यक्ति लोकसभा के निर्वाचन में रुचि नहीं लेता, अथवा अयोग्य है तो उसे सुगमता से पीछर बनाया जा सकता है और सरकारी कार्य भी सौंपा जा सकता है। इस प्रकार से अनुभवी व्यक्तियों की सेवायें प्राप्त कर लाभ उठाया जा सकता है।

डा० ऑग के अनुसार लॉर्ड सभा की नामावली (roll) बिना सन्देह के ऐसे सदस्यों के नामों से युक्त है जिनमें न योग्यता है और न दिलचस्पी। लेकिन न तो लोकसभा ही और न कोई अन्य विधायी-संस्था पूर्णरूपेण अथवा सम्भवतः प्रमुख रूप से भी ऐसे व्यक्तियों से मिलकर बनी है जो कि पूर्णतः वांछनीय हैं; और लार्डसभा के सम्बन्ध में कदाचित् ही कोई अयोग्य व्यक्ति सदन के द्वार पर आता है, अथवा, यदि उपस्थित भी हो तो वह कार्यवाही में कोई सक्रिय भाग नहीं लेता है। सदन का अधिकांश कार्य सच्चे, योग्य, दिलचस्पी रखने वाले तथा अनुभवी व्यक्तियों के द्वारा सम्पन्न होता है; और सौभाग्य से वे वहाँ पर्याप्त संख्या में हैं। सबसे योग्य व्यक्ति नियमित रूप से न भाग लेते हैं और न ले सकते हैं। कुछ लोग पीछर निर्वाचित होने अथवा वंशानुक्रम से पीछर बन जाने पर अपने व्यवसाय, विद्याध्ययन या व्यापार करते रहते हैं। वात यह है कि वे लॉर्ड बनने के इच्छुक नहीं होते, और इसलिए अपने दायित्वों को छोड़कर इसकी सदस्यता के कार्य नहीं करते। यह संदिग्ध है कि लोकसभा के कार्य में लॉर्ड सभा की अपेक्षा अधिक बुद्धिमत्ता, ईमानीदारी तथा सार्वजनिक भावना होती है। वहाँ पर उद्योग, वित्त, कृषि, विज्ञान, साहित्य तथा धर्म सब का प्रतिनिधित्व है। आध्यात्मिक, बौद्धिक एवं भौतिक शक्तियाँ वहाँ पर प्रकट होती हैं। देश की सेवा वे प्रमुख सभासद करते हैं जिन्होंने उसकी समृद्धि को बनाया है, उसके महान् साम्राज्य का प्रबन्ध किया है, देश, कूटनीति, युद्ध, राज्य-शासन, कला तथा शिक्षा में सर्वोच्च स्थिति प्राप्त की है। इस तथ्य को भी नहीं भुलाया जा सकता कि उद्योगी सदस्यों में से बहुत से दीर्घकाल तक अपने आरंभिक दिनों में लोकसभा के सदस्य रहे हैं। वह (लोकप्रिय सदन) वास्तव में लॉर्ड सभा का सच्चे अर्थों में पोषणालय (nursery) है। अंग्रेजी इतिहास के विद्यार्थियों को यह बताने की आवश्यकता नहीं है कि अनेक अवसरों पर द्वितीय सदन ने राष्ट्र की इच्छा अथवा राजनैतिक अवस्था के तथ्यों की व्याख्या प्रथम सदन की अपेक्षा अधिक अच्छी प्रकार से की है और एक से अधिक अवसरों पर देश की ऐसे कानून से रक्षा की है जो जल्दी में बनाया गया था और जिस पर पर्याप्त विचार नहीं हुआ था। पुनः “लॉर्ड सभा ने भूतकाल में ब्रिटिश राष्ट्र की अच्छी प्रकार से सेवा की है। आज हम, वास्तव में उसको हटा सकते हैं। किन्तु, उसको पुनर्गठित करके आने वाले वर्षा

में उससे और भी लाभदायक कार्य लिया जा सकता है ।'

डब्ल्यू. बी. मनरो (W. B. Munro) के अनुसार हाऊस आफ लार्ड्स अपना कार्य ठीक ही करता दिखाई देता है । "यह गैर-वित्तीय मामलों की जाँच और उनमें सुधार करता है । अक्सर पड़ने पर यह प्रत्येक बिल (Bill) के कानून बनने से पहले, उस पर सार्वजनिक विचार-विनिमय के लिए समय देने पर जोर देता है । वह ठंडे विचार से सोचने के लिए बाध्य करता है और गर्मी शान्त होने देने के लिए अक्सर प्रदान करता है ।"

हाऊस आफ लार्ड्स की उपयोगिता के सम्बन्ध में बैगहोट (Bagehot) ने इस प्रकार लिखा है "प्रथम सदन सर्वगुणसम्पन्न हो तो द्वितीय सदन का मूल्य विशेष नहीं रहेगा । यदि हमारे पास उत्तम हाऊस आफ कामन्स है, जिसमें पूर्ण रूप से राष्ट्र का प्रतिनिधित्व होता है, सदा मध्यमार्गी है, कभी आवेश में नहीं आता, जिसके सदस्यों को अवकाश की कमी नहीं है तथा विचार करने के उपयुक्त स्थिर तथा धीमे तरीकों को कभी नहीं छोड़ता, तब तो निस्सन्देह हमें द्वितीय सदन की जरूरत नहीं... । लेकिन यद्यपि उत्तम हाऊस आफ कामन्स के होते हुए लॉर्ड सभा अनावश्यक और इसलिए हानिकर भी होगी, तो भी सदन के साथ ही संशोधन करने वाला और फुरसत में विचार करने वाला सदन, यदि बिलकुल जरूरी नहीं तो भी बहुत लाभदायक अवश्य है ।"

ग्रॉंग और जिन्क के अनुसार "यह बात भी नहीं भुलाई जा सकती कि हाऊस आफ लार्ड्स के बहुत से क्रियाशील सदस्यों को अपने जीवन के आरम्भ में हाऊस आफ कामन्स में लम्बी सेवा का अवसर मिला है और हाऊस आफ कामन्स बहुत हद तक हाऊस आफ लार्ड्स की पोषण-भूमि है । इंग्लैंड के इतिहास के किसी भी विद्यार्थी को यह बताने की आवश्यकता नहीं कि बहुत से अवसरों पर द्वितीय सदन ने राष्ट्र की इच्छा की व्याख्या प्रथम सदन से अधिक ठीक की है और राजनैतिक स्थितियों को उससे अधिक ठीक प्रकार से समझा है, और कई बार देश को जल्द-बाजी तथा कम सोच-विचार के कानूनों से बचाया है । यह ठीक वैसा द्वितीय सदन नहीं है जैसा कि, यदि अंग्रेजों के सम्मुख उसे फिर से बनाने का सवाल हो तो, वे उसे अव बनाना चाहेंगे । लेकिन चूँकि यह मौजूद है और राष्ट्रीय जीवन में बँधा हुआ है, इसलिए समझदारी की बात यह है कि इसको बिना विचारे समाप्त नहीं कर देना चाहिये, बल्कि इसको उस रूप में नियमित कर देना चाहिये जो ब्राइस (Bryce) की रिपोर्ट में निर्धारित किया गया है । वास्तव में यह ब्रिटिश राजनैतिक विकास की परम्परा के अनुरूप होगा ।"

लास्की के अनुसार "यदि जनतन्त्रीय राज्य में दूसरा सदन रखना हो, तो लॉर्ड सभा, जबकि कंजरवेटिव सरकार हो, विश्व में सबसे अच्छा दूसरा सदन है । उसके विचार का स्तर ऊँचा होता है । वह अस्थायी भावनाओं को लहरें (temporary gusts of passion) की ओर ध्यान नहीं देता जिससे निर्वाचकों को धोखा दिया जा सकता है । उसके पास उन समस्त प्रकार के विषयों पर विचार करने के लिए समय होता है जिनके लिए पर्याप्त समय की आवश्यकता होती है और कार्य-

भार से दबी लोकसभा उन पर कठिनाई से विचार कर सकती है। वह वास्तविक विवाद वाली समस्याएँ केवल उस समय उपस्थित करता है जब प्रगतिशील दल की सरकार होती है। उस समय इसका रूप “धनियों के सामान्य दुर्ग” का रूप होता है। वह कंजरवेटिव पार्टी की सुरक्षित शक्ति के रूप में कार्य करती है जो अपने सामर्थ्यानुसार निर्वाचन में प्रगतिशील पार्टी की विजय के परिणामों को ठीक करने के लिए हड़ संकल्प होती है।”

लॉर्ड सभा के सुधार के सुझाव (Proposals for Reform of House of Lords)—लॉर्ड सभा के सुधार के लिए समय-समय पर प्रस्तुत की गई योजनाओं का उल्लेख किया जा सकता है। लॉर्ड रसल ने १८६६ में आजीवन पीअर बनाने का सुझाव दिया किन्तु उसका सुझाव रद्द कर दिया गया। १८८८ में लॉर्ड सैलिसबरी ने धीरे-धीरे ५० आजीवन पीअर बनाने का प्रस्ताव किया किन्तु यह प्रयास भी विफल रहा। लॉर्ड सभा के अवांछित सदस्यों को बुलाने की प्रथा को समाप्त करने का प्रस्ताव किया गया था पर उसका भी परिणाम पूर्ववत् रहा।

१९०६ की लैंसडाउन योजना में लॉर्ड सभा के सभासदों की संख्या ३३० रखने का सुझाव दिया गया था। उसमें १०० प्रतिनिधि समस्त पीअरों के, १०० व्यक्ति क्राउन द्वारा नियुक्त, १२० सदस्य लोकसभा द्वारा प्रादेशिक आधार पर निर्वाचित, पाँच सदस्य विशपों द्वारा निर्वाचित आदि होते। राजवंश के राजकुमार, आर्क विशप तथा अपीलीय लॉर्ड लॉर्ड सभा के सदस्य होते, क्राउन प्रति वर्ष पाँच से अधिक पीअर नहीं बना सकता था। यह योजना रद्द कर दी गई।

लॉर्ड ब्राइस की अध्यक्षता में दोनों सदनों के बराबर-बराबर सदस्यों से युक्त ३० सदस्यों की एक समिति नियुक्त की गई और उसने १९१८ में अपने सुझाव दिए। लॉर्ड सभा की संख्या ३२७ रखने का प्रस्ताव था। उनमें से ३/४ का निर्वाचन लोकसभा के सदस्य आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली (Proportional Representation) के द्वारा करते। निर्वाचन के लिए लोकसभा के सदस्यों के २३ वर्ग बनाये जाते, कोई भी तत्कालीन लोकसभा का सदस्य लॉर्ड सभा का सदस्य नहीं बन सकता था। शेष सदस्यों का निर्वाचन दोनों सदनों की संयुक्त स्थायी समिति (Joint Standing Committee) पीअरों में से करती। योजना को क्रमिक गति से कार्यान्वित करना था। अन्त में, लॉर्ड सभा के सदस्य १२ वर्ष के लिये निर्वाचित होते और १/३ प्रति चौथे वर्ष हट जाते। दोनों सदनों की एक संयुक्त समिति (Joint Committee) इस बात का निर्णय करती कि कोई विधेयक धन विधेयक है या नहीं। दोनों सदनों में मत-भिन्नता होने पर विषय दोनों सदनों के ६० सदस्यों की संयुक्त समिति में भेजा जाता जिसमें प्रत्येक सदन के ३० सदस्य होते। ब्राइस योजना का अन्त भी पूर्ववर्ती योजनाओं से भिन्न नहीं हुआ।

ब्राइस योजना (Bryce Plan) के अनुसार, हाऊस आफ लार्ड्स के पुनर्गठित सदन को निम्नलिखित कार्य करने होते—

१. हाऊस आफ कामन्स के द्वारा पास किये गये बिलों का परीक्षण और संशोधन, यह कार्य बहुत आवश्यक हो गया था क्योंकि पिछले ३० वर्षों में बहुत

वार हाऊस आफ कामन्स को विवाद को सीमित करने वाले विशेष नियमों के अधीन कार्य करना पड़ा था ।

२. व्यावहारिक तौर पर गैर-विवादास्पद विलों को पास करना, ताकि हाऊस आफ कामन्स में वे आसानी से पास किये जा सकें वशतें कि उन पर हाऊस आफ कामन्स में पेश करने से पहले अच्छी प्रकार से विचार हो गया है ।

३. किसी विल के कानून बनने से पहले उसमें आवश्यकतानुसार देर लगाना, ताकि देश उस पर भली प्रकार अपनी राय जाहिर कर सके । ऐसा विशेषकर संविधान को प्रभावित करने वाले तथा कानून बनाने के सिद्धान्तों को कायम करने वाले विलों तथा देश में विवाद खड़ा कर देने वाले विलों के सम्बन्ध में करना जरूरी होता है ।

४. महत्वपूर्ण प्रश्नों पर सम्पूर्ण और स्वतन्त्र वाद-विवाद करना, जैसे विदेशी नीति के प्रश्न, जिन पर कि हाऊस आफ कामन्स आवश्यक कार्य में व्यस्त रहने के कारण समयाभाव होने की वजह से विचार नहीं कर सकता । ऐसे वाद-विवाद, ऐसे सदन में करना अधिक लाभदायक होता है, जिसकी बहस और मत-विभाजन (division) पर कार्यपालिका (executive) का भाग्य निर्भर नहीं रहता ।

सन् १९३२ में कैबिनेट ने अपनी समिति नियुक्त का और उसने पाँच संकल्प उपस्थित किए । राजवंश के राजकुमारों, धार्मिक पीअरों तथा विधिवेत्ता लॉर्डों के अतिरिक्त कुछ प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष विधि से निर्वाचित सदस्य लॉर्ड सभा के सदस्य बनाए जाते, कुछ क्रम से निर्वाचित पैतृक पीअर, और कुछ 'क्राउन' द्वारा मनोनीत सदस्य होते । कानून के द्वारा उनकी संख्या निश्चित की जाती । राजवंशीय राजकुमारों तथा विधिवेत्ता लॉर्डों के अतिरिक्त अन्य सदस्यों का कार्य-काल कानून द्वारा निश्चित किया जाता । लॉर्ड सभा के सदस्यों की संख्या लगभग ३५० होती । प्रत्येक सदन के सात-सात सदस्यों से बनी संयुक्त समिति इस बात का निर्णय करती कि कोई विधेयक पूर्णतया अथवा अंशतया धन सम्बन्धी है या नहीं । ऐसी समिति प्रत्येक संसद् के आरम्भ होने के अवसर पर बनाई जाती । पुनर्गठित लॉर्ड सभा को किसी धन विधेयक को अस्वीकार अथवा संशोधित करने का अधिकार न होगा । लोक सभा का अध्यक्ष (Speaker) संयुक्त समिति का पदेन अध्यक्ष (ex-officio chairman) होता । १९११ के संसद् अधिनियम में निर्धारित विधि का पालन उन विधेयकों के सम्बन्ध में नहीं करना था जिनके द्वारा सदन की शक्ति अथवा संविधान में संशोधन अथवा परिवर्तन किया जाता । ये संकल्प भी दबे रह गये ।

१९२५ में लॉर्ड विरकन हैड ने एक योजना लॉर्ड सभा में प्रस्तुत की, किन्तु प्रयास विफल रहा ।

१९२७ में लॉर्ड सभा ने विचार करके एक प्रस्ताव द्वारा यह घोषणा की कि "वह संसद् अधिनियम की कमियों को ठीक करने तथा सदस्यता को सीमित करने तथा स्पष्ट करने के हेतु किसी भी न्यायोचित प्रस्ताव (reasonable measure) का स्वागत करेगी ।" सरकार ने १९२२ की योजना के आधार पर एक पुनर्निर्माण की योजना प्रस्तुत की, किन्तु वह भी व्यर्थ रही ।

१९२८ में, लॉर्ड क्लैरन्डन ने सुझाव दिया कि लॉर्ड सभा में पीअरों द्वारा निर्वाचित १५० सदस्य तथा क्राउन द्वारा मनोनीत १५० सदस्य हों। वे लोकसभा में विभिन्न पार्टियों के अनुपात से मनोनीत किये जायें। क्राउन कुछ सदस्यों को आजीवन पीअर बनाता।

१९३२ में लार्ड सैलिसवरी ने ३०० सदस्यों की लॉर्ड सभा का प्रस्ताव किया। उनमें से १५० सदस्यों को पीअर १२ वर्ष के लिये निर्वाचित करते और १५० सदस्यों को 'क्राउन' उतने ही काल के लिये मनोनीत करता। क्राउन को प्रतिवर्ष १२ से अधिक नये पीअर बनाने का अधिकार नहीं था। लॉर्ड सभा की शक्तियों में कमी नहीं की गई, सिवाय इसके कि धन विधेयक का निर्माण एक संयुक्त समिति करती जिसका अध्यक्ष लोकसभा का अध्यक्ष होता।

१९३४ में, श्रमिक दल ने घोषित किया कि "लेबर पार्टी, बहुमत प्राप्त करने पर इसका यह अर्थ लगाएगी कि उसके द्वारा लॉर्ड सभा के उन्मूलन का अधिकार प्राप्त है, विशेषकर यदि लॉर्ड सभा उसके महत्वपूर्ण कानूनों को समाप्त करने का प्रयत्न करे।"

१९४७ में, प्रधान मंत्री एटली ने लॉर्ड सभा की शक्तियों पर कुछ प्रतिबन्धों (restrictions) का प्रस्ताव किया। समस्त पार्टियों के नेता कुछ सिद्धान्तों पर एक मत हो गए। तब हुआ कि लॉर्ड सभा को लोकसभा का पूरक (supplementary) होना चाहिये, न कि विरोधी; वंशागत आधार पर लॉर्ड सभा में उपस्थित होने तथा मत देने के अधिकार को समाप्त कर दिया जाये; लॉर्ड सभा में लगभग ३०० सदस्य हों; लॉर्ड सभा का इस प्रकार से पुनर्निर्माण किया जाये कि उसमें किसी भी पार्टी को स्थायी बहुमत प्राप्त न हो; उसके सदस्य दोनों वर्गों (स्त्री तथा पुरुष) से लिये जाएँ और उन्हें उनकी सेवा के बदले में भत्ता मिले। संसद के सदस्यों के लिये कर्तव्य की अवहेलना करने तथा अयोग्यता करने के कारण अनर्हता (disqualification) के लिये भी उपबन्ध रखा जाता। मामले को समाप्त करना पड़ा क्योंकि लार्ड सभा के संगठन के एक सम्बन्ध में सहमति न हो पायी।

१९४७ में, लेबर सरकार ने निलम्बन निषेधाधिकार (suspensive veto) की अवधि दो वर्ष से घटा कर एक वर्ष करने के लिये एक विधेयक प्रस्तुत किया। १९४९ के अधिनियम द्वारा अवधि को घटा कर एक वर्ष कर दिया गया।

डा० जैनिंग्स के अनुसार, यदि लार्ड सभा के सुधार की समस्या पर उस समय विचार किया जाये जब दोनों सदनों में कोई परस्पर विवाद न हो तो सम्भवतः निम्न सिद्धान्त स्वीकृत किये जा सकते हैं—

(१) "लार्ड सभा का रखना वांछनीय है, जहाँ पर सार्वजनिक महत्व के प्रश्नों पर विचार किया जा सके लेकिन राजनैतिक विवादास्पद विषयों पर न हो; जहाँ सरकारी कानूनों की त्रुटियों को दूर किया जा सके और जहाँ प्रशासन के संसदीय नियंत्रण के टैकनिकल रूप की ओर ध्यान दिया जा सके, लेकिन वे विवादास्पद न हों।

(२) इस प्रयोजन के लिये लार्ड सभा के सदस्यों की दो श्रेणियाँ रखना

(रायल ड्यूकों, कुछ आर्कविशपों तथा विशपों और अपीलौय लार्डों को छोड़ कर) सुगम होगा ।

(क) वे व्यक्ति जिन्होंने राष्ट्रीय जीवन के विभिन्न क्षेत्रों में विशेष योग्यता प्राप्त की हो ; जिनके विचार सार्वजनिक नीति के कुछ अंगों के सम्बन्ध में मनन करने योग्य हों और जो संसद् के आजीवन सदस्य नियुक्त किये जायें ; और

(ख) वे व्यक्ति जो जनमत के अधिक संपर्क में हों किन्तु सक्रिय राजनीतिज्ञ न हों और लोकसभा के सदस्यों के द्वारा आनुपातिक प्रतिनिधित्व आधार पर प्रत्येक संसद् के लिये निर्वाचित किये जायें ।

(३) संभवतः इस व्यवस्था से कन्जरवेटिव का स्थायी बहुमत हो जायेगा, किन्तु दूसरी पार्टियों को इस पर गम्भीर आपत्ति नहीं होगी यदि निलंबन अवधि अधिकाधिक एक वर्ष हो और धन विधेयक रोके न जा सकें ।

(४) कोई सांवैधानिक प्रकार का कानून लॉर्ड सभा की स्वीकृति के बिना उस समय तक स्वीकार न किया जाये जब तक लोकसभा उसे दो निरन्तर सत्रों में पारित न करे ।" (English Constitution, pp. 106-7)

हम इस विवाद का उपसंहार प्रो० लास्की के इन शब्दों के साथ कर सकते हैं कि "ऐसा कोई कन्जरवेटिव सिद्धान्त लॉर्ड सभा के सुधार के लिये नहीं है जिस पर लेबर पार्टी की स्वीकृति की आशा की जा सके । यह भी कह देना उचित होगा कि किसी लेबर प्रस्ताव पर कन्जरवेटिवों का सहयोग मिलना असम्भव है । पार्टी की औपचारिक नीति अभी तक एक-सदनी सरकार के पक्ष में है और यह सोचने का पर्याप्त कारण है कि इसके पक्ष में पर्याप्त राय है । एव साईज़ का पुराना विचार अनेक साधारण व्यक्तियों को अभी तक दिखाई देता है कि यदि दूसरा सदन पहले सदन से सहमत होता है तो वह व्यर्थ है, और यदि वह असहमत होता है तो वह शरारती है । इसके अतिरिक्त, संसदीय प्रणाली के युद्धोत्तर अनुभव ने भी उक्त विचार को दृढ़ किया है । उसने यह प्रकट किया है कि दूसरा सदन या तो प्रगतिशील सरकार के विरुद्ध प्रतिक्रियावादियों का एक साधन है अथवा प्रत्येक विषय में उसका प्रमुख कार्य परिवर्तन की गति को उस समय धीमा करना है जब तथ्य सामाजिक सिद्धान्तों के तेजी से सुधार की माँग करते हैं । लेबर पार्टी इस विचार से प्रभावित नहीं हुई है कि अधिकांश आधुनिक राज्यों में दूसरा सदन है, इसलिये उसके अस्तित्व को राजनैतिक अनुभव का एक स्वतःसिद्ध सिद्धान्त मान लिया जाये..... समाजवादी लेखकों ने निर्देश किया है कि दूसरे सदन के सिद्धान्त के पक्ष में बैन्थम, फ्रैंकलिन, कोन डोरसैट और जैफरसन की श्रेणी के विचारक हैं ।

"लेकिन युद्ध के पश्चात् समस्या पर सामान्य सिद्धान्तों की दृष्टि से विचार नहीं किया गया है । यदि ऐसा हो तो यह सम्भव है कि पार्टी इस शर्त पर एक छोटे नजरसानी (revision) करने वाले सदन के विचार को स्वीकार कर ले कि उसे लोक-सभा द्वारा पारित विधेयकों के मार्ग को अवरोध करने के सम्बन्ध में कोई प्रभावी शक्ति प्राप्त न हो । नई संस्था में सौ सदस्य रखने का विचार है और उसका निर्वाचन प्रत्येक नव-निर्वाचित लोकसभा निर्वाचन में भाग लेने वाली पार्टियों की शक्ति

के अनुपात में उन सूचियों (lists) से करे, जिनको निर्वाचक पार्टियों ने तैयार किया हो। इसलिये यह सदन लोकसभा का ही दूसरा रूप होगा और उसकी सदस्यता प्रत्येक लोकसभा के भंग होने के पश्चात् नयी की जायेगी। जिस सरकार का लोकसभा में बहुमत होगा, उसे पुनरीक्षण संस्था (revising body) में स्वतः ही बहुमत प्राप्त होगा। उसे अपने कार्यक्रम में देरी अथवा समाप्ति का डर नहीं रहेगा। वे समस्त लाभप्रद कार्य नयी संस्था भी पूर्ण करेगी जिनको लार्ड सभा करती है। दोनों ही और योग्य व्यक्ति रहेंगे यदि वे पार्टी के नाम पर चुनाव लड़ने को तैयार हों। वह उन वृद्ध राजनीतिज्ञों के लिए विश्राम करने का स्थान होगी जो सामान्य निर्वाचन के कष्टों को भेलने में असमर्थ हों और लोकसभा के थका देने वाले कार्य से वचना चाहें। वह बड़े विषयों को सामान्य रूप में उसी प्रकार निपटा सकेगी जैसे लॉर्ड सभा निपटाती रही है। वह परामर्श, उत्साह तथा चेतावनी देने के लिये एक उच्चकोटि का सिद्धान्त स्वीकार करने में समर्थ होगी। उसे सरकार के कानूनों के कार्यक्रम में हस्तक्षेप करने की महत्वपूर्ण शक्ति प्राप्त नहीं होगी।” (Parliamentary Government in England, pp. 123-4)

लोकसभा : गठन (House of Commons : Composition)—यद्यपि लोकसभा को निचला सदन कहा जाता है, तथापि वह लार्ड सभा की अपेक्षा अधिक शक्तिशाली तथा महत्वपूर्ण है। १९४८ से पूर्व लोकसभा के सदस्यों की संख्या ६४० थी। किन्तु १९४८ में, विश्वविद्यालयों से लोकसभा में प्रतिनिधि भेजने का अधिकार छीन लिया गया और सदस्य संख्या लगभग ६२८ हो गई है। प्रत्येक वोटर निर्वाचन के लिये खड़ा हो सकता है। प्रतिनिधि एक-सदस्यीय निर्वाचन-क्षेत्र के आधार पर निर्वाचन होते हैं। प्रत्येक व्यक्ति किसी भी निर्वाचन-क्षेत्र से खड़ा हो सकता है और निवास-सम्बन्धी योग्यतायें आवश्यक नहीं हैं। यद्यपि संसद् के कानून द्वारा निर्वाचन-क्षेत्रों की पुनर्व्यवस्था की जा सकती है तथापि वहाँ पर जेरीमेण्डरिंग (gerrymandering) अर्थात् किसी दल या उम्मीदवार की सुविधा के लिये चुनाव क्षेत्र में हेर-फेर करने की कोई वस्तु नहीं है जो अमेरिका की राजनीति में अत्यधिक प्रसिद्ध है। १९४६ से निर्वाचित सदस्य को १,००० पौ० प्रतिवर्ष मिलते हैं।

लोकसभा के सदस्य की अनर्हताएँ (Disqualifications)—कुछ व्यक्ति लोकसभा के सदस्य नहीं हो सकते। वे विदेशी, अवयस्क, पागल, देशद्रोह तथा महापराध की सजा पाये हुए लोग, दिवालिये, वे संसदीय उम्मीदवार जिन्हें भ्रष्ट कार्य का दोषी घोषित किया गया है, इंग्लैंड के चर्च के, स्काटलैंड के चर्च के तथा रोमन कैथोलिक पादरी, पीअर, सरकारी ठेकेदार, प्रशासकीय, सैनिक तथा दूत कर्म की पेंशनें प्राप्त करने वालों के अतिरिक्त अन्य राजकीय पेंशन पाने वाले आदि व्यक्ति हैं।

चुनाव-प्रणाली—आलोचक हाऊस आफ कामन्स की चुनाव-प्रणाली के कुछ दोषों की ओर इशारा करते हैं। बहुमत वोट की प्रणाली से जो कि इंग्लैंड में प्रचलित है, हाऊस आफ कामन्स में जनमत के सच्चे प्रतिनिधि नहीं पहुँच पाते। एक निर्वाचन-क्षेत्र में, जहाँ एक सीट के लिये दो से अधिक उम्मीदवार खड़े हुए हैं,

हो सकता है कि सफल उम्मीदवार को बहुमत न प्राप्त हुआ हो, लेकिन वह उस निर्वाचन-क्षेत्र के प्रतिनिधि के रूप में निर्वाचित करार दे दिया जाता है। अधिकतर निर्वाचन-क्षेत्रों में दो या तीन उम्मीदवार होते हैं। जहाँ तीन उम्मीदवार होते हैं वहाँ मतदाता को चुनने की स्वतन्त्रता काफी रहती है, लेकिन तब भी संभव है कि जिस उम्मीदवार के विचार मतदाता से बहुत मिलते हैं, वह मतदाता के विचार से संसद् में भेजे जाने लायक व्यक्ति न हो। उसके कुछ विचार ऐसे हो सकते हैं, जिनसे उसका गहरा मतभेद हो। जहाँ सिर्फ दो उम्मीदवार हैं, वहाँ भी बहुत से मतदाता ऐसे होते हैं जो दोनों में से किसी को भी पसन्द नहीं करते। उदाहरण के तौर पर, एक संरक्षण नीति का हामी हो (Protectionist) और दूसरा समाजवादी हो, और मतदाता का विश्वास हो कि दोनों ही नीतियाँ देश के लिए हानिकारक हैं। अगर फिर भी वह किसी भी उम्मीदवार को वोट देता है, तब उसकी राय का सही प्रतिनिधित्व नहीं होगा, और उसका समर्थन ऐसे मामले के लिए हो जायगा जिसे वह बिलकुल नहीं चाहता। उसके सामने यही रास्ता रह जाता है कि या तो वह वोट ही न दे और यदि दे तो उसे दे, जिससे वह कम खिलाफ है। बहुत बार उसे ऐसा ही करना पड़ता है। फलस्वरूप यह बताना कठिन होता है कि जो बहुमत प्राप्त हुआ है वह सही बहुमत है अथवा नहीं। समस्त देश के चुनाव में यही बात पायी जाती है। साथ ही, यदि सफल उम्मीदवार को डाले गए वास्तविक वोटों की अल्पसंख्या ही पड़ी हो, फिर भी उसे बहुसंख्या का प्रतिनिधि मान लिया जाता है।

इंग्लैंड में ग्राम चुनाव से जनमत (popular will) का विचित्र विकृत स्वरूप दिखाई देता है। यदि तीन पार्टियाँ चुनाव लड़ रही हैं तो हो सकता है कि एक पार्टी को सबसे अधिक वोट प्राप्त हुए हों और फिर भी वह हाऊस आफ कामन्स की एक भी सीट न जीत पायी हो। ऐसा उस हालत में होता है जबकि पार्टी के उम्मीदवारों की बहुत से चुनाव-क्षेत्रों में बीच की स्थिति हो जबकि इसकी विरोधी पार्टी के उम्मीदवार कभी अल्प बहुमत से जीत जाते हों और कभी भारी बहुमत से हार जाते हों। वह पार्टी, जिसका देश में अल्प मत हो, वह हाऊस आफ कामन्स में काफी बहुमत प्राप्त कर सकती है। और प्रथम महायुद्ध के बाद तीन बार ऐसा ही हुआ है। परिणाम यह होता है कि चुनाव एक प्रकार का जुआ बन जाता है और ऐसा तत्त्व राष्ट्रों के राजनैतिक जीवन और सरकार की नीतियों पर बुरा प्रभाव डालता है।

प्रथम महायुद्ध के तुरन्त बाद १९१८ के चुनावों में मिली-जुली सरकार के पक्ष वाले लोगों (coalitionists) को हाऊस आफ कामन्स में ४७२ और दूसरी पार्टियों को १३२ सीटें प्राप्त हुईं। इस प्रकार कोअलिशन (coalition) को ४—१ के अनुपात से बहुमत प्राप्त हुआ। लेकिन विभिन्न पार्टियों को प्राप्त वोटों के विदलेपण से पता चलता है कि कोअलिशन पार्टियों को सिर्फ ५२% वोट प्राप्त हुए और विरोधी पार्टियों को ४८%। यदि सीटें प्राप्त वोटों के आधार पर दी जातीं, तो कोअलिशन को सिर्फ ३० वोटों का बहुमत प्राप्त होता ३४२ वोटों का नहीं। १९२२ में अनुदार दल ने ३४२ सीटें जीतीं और हाऊस आफ कामन्स में दूसरी पार्टियों पर स्पष्ट

७६ सीटों का बहुमत हासिल कर लिया। इसके बावजूद अनुदार दल को डाले गये कुल वोटों का ३८% प्राप्त हुआ। उदार दलवालों को २८.५% और लेबर पार्टी को २६.५% वोट प्राप्त हुए। यद्यपि अनुदार दल सबसे बड़ी पार्टी थी, फिर भी उसे इतना स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं हुआ जितना होना चाहिये था। उदार दल वालों को सबसे अधिक हानि हुई और अनुदार दल वालों ने दूसरों से लाभ उठाया। इस प्रकार हाऊस आफ कामन्स में देश की राजनैतिक पार्टियों का सही प्रतिनिधित्व नहीं हो सका।

१९२३ के आम चुनाव संरक्षण (Protection) के प्रश्न पर लड़े गये थे। अनुदार दल वालों को ३८ प्रतिशत वोट मिले, जितने कि उन्हें १९२२ में मिले थे, लेकिन उनकी ६० सीटें छिन गयीं और सिर्फ १०० सीटों का अल्पमत उन्हें प्राप्त हुआ। फिर भी उन्हें अपने असली हिसाब से २४ सीटें अधिक प्राप्त हुईं और उदार दल वालों को अपने हिसाब से २४ सीटें कम प्राप्त हुईं। १९२४ के आम चुनावों में उदार दल वालों को सिर्फ २४ सीटें प्राप्त हुईं यद्यपि प्राप्त वोटों के आधार पर उन्हें १०८ सीटें प्राप्त होनी चाहिए थीं। अनुदार दल वालों को ४१.५ सीटें प्राप्त हुईं यद्यपि उन्हें सिर्फ ४७% वोट प्राप्त हुए। देश में प्राप्त समर्थन के आधार पर उन्हें २८६ सीटों से अधिक प्राप्त नहीं होना चाहिए था। १९२६ के चुनाव में लेबर पार्टी को कुल ३६% वोट प्राप्त हुए। उन्हें सिर्फ २४४ सीटें मिलनी चाहिए थीं लेकिन उन्हें २८८ सीटें प्राप्त हुईं।

इससे पता चलता है कि ब्रिटिश चुनाव-प्रणाली बहुसंख्यक मतदाताओं को मताधिकार से वंचित कर देती है। यह अन्दाजा लगाया गया है कि कुल मतदाताओं का लगभग ७०% या तो घटनाओं पर अपना प्रभाव नहीं डाल पाता या उसे उन नीतियों और सिद्धान्तों का समर्थन करना पड़ता है जिससे उसका मतभेद होता है। निर्विरोध चुनाव से कुछ मतदाताओं के वोट छिन जाते हैं। कुछ असफल उम्मीदवारों के लिए वोट देते हैं, और इसलिए उनके वोट व्यर्थ चले जाते हैं। कुछ किसी भी उम्मीदवार के लिये वोट नहीं देते क्योंकि वे किसी भी उम्मीदवार को पसन्द नहीं करते। कुछ ऐसे भी होते हैं, जो अनिच्छा से उस व्यक्ति के पक्ष में वोट डालते हैं, जिसके मत से उनका मत नहीं मिलता और उन्हें अन्यो से कम आपत्तिजनक लगता है।

स्थिति को सुधारने के लिए बहुत से सुझाव दिये गये हैं। इंग्लैंड की आनु-पातिक प्रतिनिधित्व सोसाइटी (Proportional Representation Society) के सदस्यों ने समस्या को सुलझाने के लिए एकल हस्तांतरणीय वोट (single transferable) की प्रणाली अपनाने का सुझाव दिया है। आधुनिक मैम्बर चुनाव-क्षेत्रों को कम-से-कम तीन और अधिक-से-अधिक सात मैम्बरों के चुनाव-क्षेत्रों में परिवर्तित कर देना चाहिए। प्रत्येक मतदाता को केवल एक ही वोट दिया जाये लेकिन १, २, ३, इत्यादि के द्वारा उसे विभिन्न उम्मीदवारों के प्रति अपनी प्राथमिकता प्रदर्शित करने का अधिकार दिया जाये। यदि उस उम्मीदवार को अधिक वोट नहीं मिलते जिसे वोटर ने प्रथम प्राथमिकता दी थी, तो उसका वोट दूसरे उम्मीदवार

के पक्ष में गिन लिया जायगा। ऐसा द्वितीय प्राथमिकता के सम्बन्ध में भी हो सकता है। इस प्रकार से किसी का वोट व्यर्थ नहीं जाता। इससे कोई न कोई अवश्य ही चुना जाता है। प्रस्तावित प्रणाली की बुराई यह है कि यह बहुत जटिल प्रणाली है। लेकिन इसके सम्बन्ध में यह कहा जाता है कि इसमें अधिकारियों के लिए ही सिर दर्द है, मतदाताओं के लिए नहीं। इस प्रस्ताव का लाभ यह है कि इससे देश का ठीक प्रतिनिधित्व होता है। इससे संसद् के चुनाव के लिए मतदाताओं के सम्मुख अपनी पसन्द का व्यक्ति चुन लेने की गारन्टी प्राप्त हो जाती है। यह भी प्रस्ताव किया जाता है कि बहुमत वोट प्रणाली की बुराइयाँ दूर करने के लिए एकत्र वोट प्रणाली (cumulative vote system) को अपना लिया जाये। दूसरा सुभाव सीमित वोट प्रणाली (restrictive vote system) को अपनाने का है। लेकिन इन प्रस्तावों की सबसे बड़ी बुराई यह है कि इनसे देश में राजनैतिक पार्टियों की वृद्धि होगी। इससे देश की राजनैतिक स्थिरता में अन्तर पड़ेगा। तभी तो कहा जाता है कि दवाई बीमारी से भी बुरी है। आनुपातिक प्रतिनिधित्व से इंग्लैंड में बहुत सी समस्याएँ खड़ी हो जायेंगी। इसीलिये अंग्रेजों ने उसे अस्वीकार कर दिया है।

एक प्रश्न अक्सर यह पूछा जाता है कि क्या हाऊस आफ कामन्स वास्तव में देश का सही प्रतिनिधित्व करता है; और अक्सर इसका उत्तर भी नकारात्मक होता है। ग्रीव्स (Greaves) के अनुसार, आधुनिक समय में "सदन का विभाजन देश के वर्ग-विभाजन के अनुरूप है। मुख्य पार्टियों के सदस्यों का जीवन एक स्तर का नहीं होता। उनके जन्म, शिक्षा, आर्थिक कार्यक्रम, धन और अवकाश विताने के कार्यों में अन्तर होता है। और यदि ऐसा है तो कोई आश्चर्य नहीं कि उनके मूल राजनैतिक दर्शन भिन्न हैं और उनके राष्ट्रीय और अन्तर्राष्ट्रीय सिद्धान्तों में विरोध है। १९३१ में हाऊस आफ कामन्स में सदस्यों के पास कम्पनियों की ६९१ डायरेक्टरशिपें (Directorships) थीं, जिसमें से १५२ चैंबरमैनशिपें थीं। इन सदस्यों में से १६५ अनुदार (Conservatives) थे। लेबर पार्टी के ५२ सदस्यों में से ३२ सदस्य मजदूर संघ के अधिकारी थे। सदन के बहुत से उपाधि प्राप्त सदस्य अनुदार थे। अनुदार दल "समाज के व्यक्ति" और लेबर दल जनसाधारण का प्रतिनिधित्व करते हैं।

लोकसभा की अवधि (Duration)—१९११ का संसद् अधिनियम पास होने से पहले लोकसभा की अवधि सात वर्ष थी। सर रिचर्ड स्टील (Sir Richard Steele) ने सप्तवर्षीय एक्ट (Septennial Act), १७१९ का समर्थन इस प्रकार किया, "जब से त्रिवर्षीय बिल पास हुआ है, तब से राष्ट्र बहुत से झगड़ों में फँस गया है। त्रिवर्षीय पार्लियामेंट का प्रथम वर्ष पिछले चुनावों के बदले निकालने में निकल गया। दूसरे अधिवेशन में कार्यवाही प्रारम्भ हुई... तीसरा अधिवेशन भी, जो कुछ थोड़ा-बहुत काम दूसरे अधिवेशन में करना था, उसे पूरा करने में निकल गया। और आने वाले चुनाव की घबराहट ने सदस्यों को गुलाम बना दिया, जैसा कि सदन में उनके द्वारा अपने सिद्धान्तों के आधार पर, प्रश्नों के हल करने से पता चलता है।" किन्तु १९११ के अधिनियम द्वारा लोकसभा की अवधि घटा कर पाँच

वर्ष कर दी गई। इसका यह तात्पर्य नहीं है कि लोकसभा की अवधि पूरी तरह से निश्चित कर दी गई है। निरुद्धि यह है कि यदि प्रधान मंत्री राजा से लोक सभा को भंग करने की प्रार्थना करे तो उसे उसके अनुसार कार्य करना पड़ता है। इस प्रकार लोकसभा को भंग करके उसकी अवधि कम की जा सकती है। इसके अतिरिक्त संसद् के अधिनियम द्वारा लोकसभा की अवधि को बढ़ाया अथवा घटाया जा सकता है और ऐसा किया भी गया है। इसी प्रकार लोकसभा का राजा की मृत्यु से भी कोई सम्बन्ध नहीं। यदि राजा की मृत्यु के समय लोकसभा पहिले से ही स्थगित हो या उसका सत्रावसान हुआ हो तो वह बिना किसी विधिवत् आह्वान (summons) के अपनी बैठकें आरम्भ कर देती है।

निम्नलिखित तालिका से हाऊस आफ कामन्स के १९०६ व १९५० के बीच के जीवन के सम्बन्ध में पता चलता है—

हाऊस आफ कामन्स की पहली बैठक की तिथि	भंग होने की तिथि	वर्ष	जीवन महीने	दिन
फरवरी १३, १९०६	जनवरी १०, १९१०,	३	११	२४
फरवरी १५, १९१०	नवम्बर २८, १९१०,	०	६	१३
जनवरी ३१, १९११	नवम्बर २५, १९१८,	७	६	२५
फरवरी ४, १९१६	अक्तूबर २६, १९२२,	३	८	२२
नवम्बर २०, १९२२	नवम्बर १६, १९२३,	०	११	२७
जनवरी ८, १९२४	अक्तूबर ६, १९२४,	०	६	१
दिसम्बर २५, १९२४	मई १०, १९२६,	४	५	७
जून २५, १९२६	अगस्त २४, १९३१,	२	१	२६
नवम्बर ३, १९३१	अक्तूबर २५, १९३५,	३	११	२२
नवम्बर २६, १९३५	जून १५, १९४५,	६	६	२०
जुलाई २१, १९४५	फरवरी २, १९५०,	४	६	१२

लोक सभा की शक्तियाँ (Powers of House of Commons)—

लोकसभा का प्रमुख कार्य कानून बनाना है। १९११ का संसद्-अधिनियम निश्चित करता है कि समस्त धन-विधेयक लोकसभा में ही आरम्भ किये जायें। यह सत्य है कि धन-विधेयक लार्ड सभा को भेजे जाते हैं किन्तु उसकी स्वीकृति आवश्यक नहीं है। देश के कोष पर लोकसभा का पूर्ण नियन्त्रण है। सामान्य विधेयक किसी भी सदन में प्रस्तुत किये जा सकते हैं लेकिन प्रमुख विधेयकों में से अधिकांश लोक सभा में ही आरम्भ किये जाते हैं। इसके अतिरिक्त, यदि लोकसभा किसी विधेयक को तीन निरन्तर अधिवेशनों में पारित करे और प्रथम अधिवेशन में दूसरे पठन तथा तीसरे अधिवेशन में तीसरे पठन में एक वर्ष का अन्तर हो तो विधेयक कानून बन जाता है चाहे लार्ड सभा उसे स्वीकार न करे; परिणाम यह है कि कानूनी दृष्टिकोण से विधि-निर्माण में अन्तिम शक्ति लोकसभा ही है।

लोकसभा देश के प्रशासन का निरीक्षण तथा नियन्त्रण करती है। एक

निरुद्धि के अनुसार राजा का कर्तव्य बहुमत दल के नेता को मन्त्रिमण्डल बनाने का आमन्त्रण देना है। कैबिनेट के अधिकांश प्रमुख सदस्य लोकसभा से ही लिये जाते हैं। एक निरुद्धि के अनुसार, प्रधान मन्त्री लोकसभा का ही सदस्य होना चाहिए। मन्त्रिमण्डल उस समय तक अपने पद पर रहता है जब तक उसे लोकसभा का विश्वास प्राप्त हो। उसे पराजित होने पर पद त्यागना पड़ता है। स्पष्टतः देश का शासन लोकसभा की इच्छाओं के अनुसार चलाया जाता है जो राष्ट्र का प्रतिनिधित्व करती है। कोई मन्त्रिमण्डल लोकसभा के सदस्यों की इच्छाओं का उल्लंघन करने का साहस नहीं कर सकता। यही नहीं, लोकसभा के सदस्य सरकार से प्रश्न पूछ सकते हैं और इस प्रकार सरकार को उसके कार्यों की व्याख्या करने के लिए विवश कर सकते हैं। मन्त्रियों का कर्तव्य लोकसभा के सदस्यों को सन्तुष्ट करना है जो अपने आपको जनता के हितों के संरक्षक तथा प्रतिनिधि कहते हैं। सार्वजनिक महत्व के आवश्यक प्रश्नों पर विचार करने के लिए लोकसभा में 'स्थगन प्रस्ताव' (adjournment motion) लाए जा सकते हैं। इन अवसरों पर मन्त्रियों के कार्यों और अकार्यों की आलोचना की जा सकती है और जनता की शिकायतें पेश की जा सकती हैं। विरोधी दल अविश्वास अथवा निन्दा का प्रस्ताव लाकर मन्त्रिमण्डल को गिरा सकता है। अनुदानों की मांग पर कटौती प्रस्ताव (cut motion) के द्वारा लोकसभा के सदस्य विभिन्न विभागों के कार्यों का समालोचनात्मक निरीक्षण करने में समर्थ होते हैं। कोई मन्त्रिमण्डल लोकसभा की इच्छाओं की अवहेलना करने का साहस नहीं कर सकता क्योंकि वह कोष पर नियन्त्रण रखती है। इस प्रकार, लोकसभा यह देखती है कि देश का प्रशासन उसकी इच्छाओं के अनुसार चलाया जा रहा है।

वैलफोर के अनुसार "यह सदन (लोकसभा) प्रशासकीय संस्था नहीं है और यदि वह वास्तव में प्रशासकीय संस्था होती तो वह अपना कार्य बिल्कुल धिनीनेपन से (abominably) करती। ६७० सज्जन उसे नहीं कर सकते और ४० या ५० नियुक्त व्यक्तियों के समिति-कक्ष (committee rooms) भी उसको नहीं कर सकते। यदि कार्य को सुचारु रूप से सम्पादित करना हो तो संसार में किसी भी स्थान पर कार्य करने की यह रीति नहीं है। कोई व्यापारी अपनी व्यवस्था उस विधि से नहीं करता। कोई स्थल सेना और कोई जल सेना अपना प्रबन्ध उस विधि से नहीं करती। वे लोग, जो उस लोकप्रिय व्यवस्था के आदर्श को पसन्द करते हैं और उसको जनतन्त्रीय (democratic) कहते हैं, भ्रमवश आलोचना तथा विधिनिर्माण को प्रशासन समझते हैं। प्रशासन एक वस्तु है; आलोचना तथा विधिनिर्माण दूसरी वस्तु है।

प्रधान मन्त्री कैम्पबैल-वैनरमैन के अनुसार, "लोकसभा को लॉर्ड सभा में अंशतः किन्तु उच्च-सांविधानिक पण्डितों की रचनाओं में बिना किसी अपवाद के राष्ट्र की इच्छा प्रकट करने वाला अन्तिम मंच माना जाता है। लोकसभा के प्रभुत्व का लॉर्ड सभा के लिए क्या अर्थ है? प्रथम तो, सब जानते हैं कि उसकी कार्य-विधि परिस्थितियों के अनुसार परिवर्तित होती रहती है। जब उनकी पार्टी की सरकार

होती है—अर्थात् उस पार्टी की जिससे लार्ड सभा के अधिकांश सदस्य सम्बन्धित होते हैं—तब वे बिना संकोच के उसे स्वीकार कर लेते हैं, यहाँ तक इस उच्चता को स्वीकार करने में ऐसी जल्दबाजी दिखाते हैं जो भद्दी लगती है। यह सन्देह भी नहीं होता कि यह सदन देश के स्थिर मत तथा इच्छाओं का स्वच्छ एवं सच्चा दर्पण है। दूसरा सदन, इन परिस्थितियों में, इस सदन की अन्तर्वर्ती शक्ति के उद्देश्यों को स्वीकार कर लेता है और उसके अनुसार कार्य करता है जिसका उल्लेख एडमंड बर्क ने इन शब्दों में किया है “लोकसभा का सामर्थ्य, भावना और सार यह है कि वह राष्ट्र की सच्ची आवाज है।”

प्रधान मन्त्री एसक्विथ ने १८११ में लोकसभा के महत्त्व तथा लार्ड सभा की अधीन स्थिति को इन शब्दों में रखा—“लार्ड सभा का दीर्घकाल से नीति तथा प्रशासन पर कोई वास्तविक नियन्त्रण नहीं रहा है। वे इन विषयों पर विचार करते हैं और हम उनके विचारों को आनन्द से पढ़ते हैं और उनसे लाभान्वित होते हैं लेकिन उनके निष्कर्षों का तत्कालीन सरकार के भाग्य पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता।”

लोकसभा और अमरीकी प्रतिनिधि सभा की तुलना (Comparison of House of Commons and House of Representatives)—प्रो० मनरो विश्व के दो महान् जनतन्त्रों (ब्रिटेन और अमरीका) के निचले सदनों की तुलना इन शब्दों में करता है : “लोक सभा तथा प्रतिनिधि सभा दोनों में अनेक समताएँ एवं विभिन्नताएँ हैं। यद्यपि एक दूसरे की सन्तान है और पैतृक चिन्ह (marks of parentage) स्पष्ट विद्यमान है, तथापि दोनों की रचना और स्वभाव पर वातावरण की भिन्नता का स्पष्ट प्रभाव है। लोकसभा अधिक बड़ी संस्था है लेकिन उसकी बैठकों में कम शोर होता है। उसका सम्पूर्ण वातावरण गौरव और फुरसत का होता है। दीर्घा (gallery) से देखने वाले दर्शक को प्रतिनिधि सभा वेग से कार्य निपटाती हुई प्रतीत होती है, सदस्यों की उपस्थिति अधिक होती है लेकिन उनमें से कठिनाई से ही कोई कार्यवाही में दिलचस्पी लेता है। संक्षेप में यह कहा जा सकता है कि एक संस्था के गुणों अनुसार अंग्रेज है और दूसरी अमेरिकन। प्रत्येक का स्वभाव तथा चित्तवृत्ति पृथक् है।” (Governments of Europe, pp. 171-2.)

लोकसभा का अध्यक्ष (Speaker of House of Commons)—अध्यक्ष लोकसभा का सब से प्रमुख व्यक्ति होता है। यद्यपि उसे ‘स्पीकर’ कहते हैं तथापि वह बहुत कम बोलता है। अध्यक्ष का पद उतना ही पुराना है जितनी लोकसभा। वह स्पीकर कहलाता है क्योंकि केवल वही राजा के सामने सम्पूर्ण लोकसभा का प्रतिनिधित्व करता है। आरम्भ में अध्यक्ष का कर्तव्य लॉर्ड सभा में राजा के पास लोकसभा के प्रस्ताव तथा आवेदन (petitions) पहुँचाना था। लोकसभा के कुछ प्रमुख अध्यक्ष पीटर डी मोण्टफोर्ड, सर टामस मूर, सर एडवर्ड कोक और सर विलियम लैनथन थे। सर विलियम चार्ल्स प्रथम के शासन-काल में अध्यक्ष था और यह कहा जाता है कि जब चार्ल्स प्रथम ने लोकसभा में प्रवेश किया और उससे पूछा कि लोकसभा के पाँच सदस्य कहाँ थे, तब सर विलियम ने कहा “महाराज क्षमा करें क्योंकि इस स्थान पर बोलने के लिए न मेरे पास जिह्वा है, न देखने की

नेत्र, और मैं सदन की इच्छानुसार कार्य करता हूँ।”

आरम्भ में अध्यक्ष पार्टी के आधार पर चुना जाता है। वास्तविक रूप में, प्रधान मंत्री कैबिनेट के सदस्यों के परामर्श से किसी व्यक्ति का चयन करता है। वह इस बात का भी विश्वास कर लेता है कि उसके चुने हुए व्यक्ति को सदन का सामान्य समर्थन प्राप्त है। तब अध्यक्ष का नाम दो प्राइवेट सदस्य प्रस्तावित और अनुमोदित करते हैं। ऐसा करने का कारण यह बताना है कि अध्यक्ष का चुनाव सम्पूर्ण सदन ने किया है, न कि केवल मन्त्रियों ने। यद्यपि अध्यक्ष का निर्वाचन पार्टी के आधार पर होता है, तथापि निर्वाचन के पश्चात् वह पार्टी से अपना सम्बन्ध नहीं रखता। वह लोकसभा के नियमों, निर्णयों (rulings), कार्यवाहियों तथा विशेषाधिकारों का संरक्षक तथा निष्पक्ष बन जाता है। परिणाम यह होता है कि नये निर्वाचन के समय वह निर्विरोध निर्वाचित होता है। वह अपने निर्वाचन-क्षेत्र का उस समय तक प्रतिनिधित्व कर सकता है जब तक वह चाहे। १९३५ में लेबर पार्टी ने इस निरुद्धि का उल्लंघन करना चाहा किन्तु उसके प्रयत्न असफल रहे क्योंकि कन्जरवेटिव पार्टी तथा लिबरल पार्टी ने अध्यक्ष का समर्थन किया। किन्तु यह अस्वीकार नहीं किया जा सकता कि अध्यक्ष के निर्वाचन-क्षेत्र का मताधिकार इस तरह छिन सा जाता है। इसलिये यह प्रस्ताव किया जाता है कि अध्यक्ष को एक काल्पनिक निर्वाचन-क्षेत्र (fictitious constituency) दे दिया जाये, किन्तु यह प्रस्ताव स्वीकृत नहीं किया गया है।

अध्यक्ष की अर्हताएँ (Qualifications of Speaker)—वह किसी पार्टी का प्रमुख व्यक्ति नहीं होता। सबसे अच्छा अध्यक्ष वह हो सकता है जो “कुछ नहीं जानता है और जिसको कोई नहीं जानता है।” ग्लैडस्टन के अनुसार “सदन के दोनों पक्षों ने यह इच्छा प्रकट की है कि श्री कैम्पबेल बैनरमैन, जो सर्वप्रिय हैं, मनोनीत किये जायें लेकिन मन्त्रिमण्डल अनुभव करता है कि अपनी पार्टी के प्रमुख व्यक्ति को अध्यक्ष बनाने में सैद्धान्तिक आपत्तियाँ हैं और इस प्रकार से अध्यक्ष पद पूर्णतः दलगत विषय बन जायेगा, जिससे संयुक्त राज्य में बुरे परिणाम हुए हैं।” लार्ड रोज़वरी के अनुसार “अध्यक्ष की योग्यताओं को बहुत बढ़ाकर बताया गया है। सब अध्यक्ष पूर्णतः सफल हैं; सब अध्यक्षों के लिए महात् दुःख है और साधारणतः सबके बारे में ही यह कहा जाता है कि उनकी स्थान-पूर्ति नहीं हो सकती। लेकिन शीघ्र ही अध्यक्ष सदन के मध्यम योग्यता वाले सदस्यों में से स्थायी रूप से छांट लिया जाता है।”

अध्यक्ष को पर्याप्त वेतन (पाँच हजार पौंड प्रतिवर्ष) मिलता है। उसे रहने के लिए वेस्टमिन्सटर पैलेस में मकान मिलता है। जब वह अवकाश ग्रहण करता है तब उसे पेंशन मिलती है और वह पीअर बना दिया जाता है। किन्तु अध्यक्ष को पद ग्रहण करते ही राजनीति से सम्बन्ध न रखने का दण्ड स्वीकार करना चाहिये।

अध्यक्ष की शक्तियाँ—डा० जैनिंग्स के अनुसार “अध्यक्ष के सम्मान अथवा आदर को, उसकी शक्तियों तथा छूटों (immunities) को गिना कर प्रकट करना असम्भव है। मानसिक प्रभावों को पूर्ण रूप से लेखबद्ध नहीं किया जा सकता।

नियम, परम्पराएँ, प्राचीन संस्कार तथा सुनियोजित नीतियाँ एक साथ संगठित होकर ऐसी वास्तविक शक्ति का निर्माण करती हैं जो इनमें से कोई भी चीज पृथक् रूप से प्रदान नहीं कर सकती। परम्पराएँ तथा विचार संयुक्त रूप से अध्यक्ष पदासीन व्यक्ति को ऐसा सम्मान तथा शक्ति प्रदान करते हैं जो अनुपम होता है।

अध्यक्ष लोकसभा की बैठकों की अध्यक्षता करता है। इस प्रकार सदन में अनुशासन रखना उसका कर्तव्य है। जब बहुत से सदस्य बोलना चाहें तब अध्यक्ष यह निश्चित करता है कि पहले कौन बोले। जब कोई सदस्य व्यवस्था का प्रश्न (point of order) उपस्थित करता है, तब अध्यक्ष को अपना निर्णय देना पड़ता है। किन्तु अध्यक्ष के निर्णय पूर्व-दृष्टान्तों के अनुसार होते हैं। अध्यक्ष को स्वविवेक से बहुत कम कार्य करना पड़ता है क्योंकि प्रत्येक विषय पर अनेक पूर्व-दृष्टान्त होते हैं। जब अध्यक्ष कोई निर्णय देता है वह अन्तिम होता है और कोई सदस्य उस पर आपत्ति नहीं कर सकता। यह ठीक ही कहा जाता है कि अध्यक्ष को मुख्य न्यायाधीश की निष्पक्षता से कार्य करना चाहिये।

साधारणतः अध्यक्ष मत नहीं देता। जब उसे समान मत होने पर (tie) निर्णायक मत देने के लिए कहा जाता है तब भी वह अपने विवेक से कार्य नहीं करता। वह कुछ निश्चित निर्धारित सिद्धान्तों के अनुसार कार्य करता है। किन्तु निर्णायक मत देने की प्रथा यह है कि यदि उसके विरोध में मत देने से कोई प्रस्ताव गिर जाएगा, और पक्ष में मत देने से विचार की अवधि बढ़ जाएगी तो वह सदा पक्ष में मत देगा। विचार-अवधि हटाने का निश्चय है तो वह न करेगा और यदि विवाद को स्थगित करने के प्रस्ताव पर निर्णायक मत देना है तो वह सदा इसके विरोध में मत देगा। अध्यक्ष को किसी विशेषाधिकार के प्रश्न पर शंका हो तो वह लोकसभा के सचिव से पूछताछ करता है। किन्तु अध्यक्ष को कठिनाई से कभी ही निर्णायक मत देने का अवसर प्राप्त होता है।

सन् १९११ के संसद् अधिनियम के द्वारा इंग्लैंड के अध्यक्ष को कुछ शक्तियाँ प्रदान की गई हैं। यह उपबन्ध किया गया है कि धन-विधेयक वह विधेयक है जिसे अध्यक्ष धन-विधेयक के रूप में प्रमाणित (certify) करे। इसके अतिरिक्त यदि लोकसभा किसी विधेयक को तीन निरन्तर अधिवेशनों में पारित करे और वह लार्ड सभा की स्वीकृति के बिना कानून बने, तब अध्यक्ष का कर्तव्य इस विषय में सिफारिश करना है कि आरम्भिक विधेयक में समय की बाधा पड़ने के कारण क्या-क्या परिवर्तन किये जाएँ। अध्यक्ष आदरणीय व्यक्ति होता है और वह निष्पक्ष भाव से कार्य करने को बाध्य है और इस बात को नहीं सोचता कि उसके विचारों का किसी पार्टी पर क्या प्रभाव पड़ता है।

अध्यक्ष सदन के सदस्यों के अधिकारों और विशेषाधिकारों का निष्पक्ष संरक्षक होता है। उसकी दृष्टि में छोटे-से-छोटे पिछली सीट पर बैठने वाले सदस्य (back-bencher) और बड़े-से-बड़े मन्त्री की स्थिति बराबर होती है। ब्रायर्स (Briers) के अनुसार "स्पीकर का यह कार्य है कि वह सदस्यों के अधिकारों की रक्षा न केवल क्राउन और लार्ड्स से करे, अपितु सदन के दूसरे सदस्यों से भी करे,

ताकि संसद् का आधार एक ऐसे स्थान के रूप में, जिसमें चुने हुए प्रतिनिधि अपनी समझ के अनुसार अच्छा या बुरा कह सकते हैं, बनाए रखा जा सके। स्पीकर का व्यवहार एक ऐसी भावना (spirit) को प्रदर्शित करता है, जो अन्त में सरकार के ढाँचे से अधिक महत्वपूर्ण है। कुछ हद तक वह हाऊस आफ कामन्स को बनाए रखने का जिम्मेदार होता है क्योंकि वह उसी समय तक जारी रह सकता है जब तक कि इसकी सुविधाएँ और कार्य-विधि इसके द्वारा किये जाने वाले कार्यों के लिए पर्याप्त हैं। स्थापित कार्य-विधि को नित्य नई परिस्थिति के अनुसार बना लेना स्पीकर का कार्य होता है।

इंग्लैंड तथा अमेरिका के अध्यक्षों की तुलना—यह स्मरणीय है कि अमेरिका का अध्यक्ष केवल पार्टी के आधार पर चुना ही नहीं जाता, अपितु निर्वाचन के पश्चात् भी वह पार्टी का सदस्य रहता है। वह सदन की कार्यवाही में भाग लेता है और कांग्रेस (अमरीकी संसद्) में कार्यपालिका (executive) के न होने से, वह स्वाभाविक रूप में प्रतिनिधि सभा में अपने दल का नेता तथा प्रवक्ता (spokesman) होता है। इसलिए अमेरिकन अध्यक्ष पार्टी से सम्बद्ध रहता है और उसका निर्वाचन भी पूर्ण शक्ति से लड़ा जाता है। अध्यक्ष का प्रतिनिधि सभा के लिए निर्विरोध पुनर्निर्वाचित होने का प्रश्न ही नहीं उठता। अमेरिका के अध्यक्ष को इंग्लैंड के अध्यक्ष के समान सम्मान तथा आदर प्राप्त नहीं होता। यद्यपि अमेरिका के अध्यक्ष की कुछ शक्तियाँ छीन ली गई हैं तथापि अभी तक प्रतिनिधि सभा में उसे बड़ा महत्वपूर्ण व्यक्ति समझा जाता है।

वित्त (Finance) पर कामन्स का नियन्त्रण—हाऊस आफ कामन्स वित्त पर चार प्रकार का नियन्त्रण रखता है। यह कर निर्धारित करता है। उसका विनियोग (appropriation) करता है। हिसाब-किताब देखता है और राष्ट्रीय फंड के व्यय करने के तरीकों की आलोचना करता है।

वित्त के सम्बन्ध में हाऊस आफ कामन्स का कार्य फरवरी के अन्त और मार्च के प्रारम्भ में सरकार द्वारा बजट पेश करने के बाद से, प्रारम्भ होता है। सरकार के विभिन्न विभागों की सलाह तथा उनके द्वारा पेश किये गये आँकड़ों के आधार पर बजट वित्त मन्त्रालय (treasury) द्वारा पेश किया जाता है। पेश होने के बाद हाऊस आफ कामन्स अपने को, सारे सदन की सप्लाय कमेटी (Committee of Supply) और सारे सदन की उपायों और साधनों की कमेटी (Committee of Ways and Means) में परिवर्तित कर लेता है। पहली कमेटी खर्च के अनुमान पर विचार करती है, और दूसरी कर लगाने के प्रस्तावों पर विचार करती है। १६२१ से एक एस्टिमेट्स कमेटी (Estimates Committee), जिसमें अब २८ सदस्य हैं, भी प्रतिवर्ष नियुक्त की जाती है। यह सरकार के द्वारा पेश किये गये अनुमानों (estimates) की परीक्षा करती है, उन तरीकों का सुझाव देती है जिनके अनुसार अनुमान परीक्षा के लिए पेश किये जायँ, और इन बातों का सुझाव देती है कि अनुमानों की नीति के अनुसार चलते हुए किस प्रकार बचत की जाये। सप्लाय कमेटी (Committee of Supply) और उपायों और साधनों की कमेटी (Committee of Ways and

Means) के प्रस्तावों को हाऊस आफ कामन्स के सामने पेश किया जाता है। इन के आधार पर विनियोग अधिनियम यानी एप्रोप्रियेशन एक्ट (Appropriation Act) और फाइनेन्स एक्ट (Finance Act) पास किये जाते हैं और हाऊस आफ कामन्स खर्च और कर की अनुमति देती है। प्रत्येक खर्च के लिए कम्प्ट्रोलर और आडीटर-जनरल (Comptroller and Auditor-General) की स्वीकृति आवश्यक होती है। अन्त में, हाऊस आफ कामन्स की एक कमेटी, जिसे पब्लिक एकाउण्ट्स की कमेटी (Committee of Public Accounts) कहते हैं, वार्षिक हिसाब-किताब की जाँच करती है और सदन के सामने रिपोर्ट पेश करती है। इसका कार्य प्रभावशाली हो सके, इसके लिए कमेटी का प्रधान, विरोधी पक्ष का कोई मुख्य सदस्य होता है। हाऊस आफ कामन्स के प्रश्नों के समय तथा वजत पर वाद-विवाद के समय सरकार द्वारा धन व्यय करने के तरीकों की आलोचना करने का अवसर प्राप्त होता है।

साधारणतया एप्रोप्रियेशन एक्ट (Appropriation Act) जुलाई के अन्त तक पास होता है। आर्थिक वर्ष पहली अप्रैल से प्रारम्भ हो जाता है। चार महीने के लिए व्यय की विशेष आज्ञा “हिसाब पर वोट” (votes on accounts) से मिल जाती है। खर्च की कुछ मदों, जैसे राष्ट्रीय ऋण पर सूद, राजा का निजी व्यय और जजों के वेतन, के लिए प्रतिवर्ष संसद् के वोट की जरूरत नहीं होती। वे संचित निधि (Consolidated Fund) पर भारित (charged) होते हैं। हाऊस आफ कामन्स क्राउन की इच्छा से ही विनियोग यानी एप्रोप्रियेशन (appropriation) किया करता है। मे (May) के अनुसार “क्राउन रुपया मांगता है (demands), कामन्स उसका अनुदान करता (grants) है, और लार्ड्स उस अनुदान पर अनुमति देता (assents) है लेकिन कामन्स उस समय तक रुपये के लिए वोट नहीं देंगे जब तक कि क्राउन को रुपये की जरूरत न हो।” दूसरे शब्दों में सार्वजनिक रुपये के खर्च के सभी प्रस्ताव क्राउन के किसी मन्त्री द्वारा पेश किये जाने चाहियें। प्राइवेट सदस्यों का इस मामले में कोई हाथ नहीं होता। वे कटौती का प्रस्ताव रख सकते हैं, वृद्धि का नहीं। मे ने कहा है “सार्वजनिक राजस्व में से खर्च के लिए किए गए अनुदान (grant) के लिए जिस तरह क्राउन की अनुमति की आवश्यकता है, उसी प्रकार सार्वजनिक राजस्व के लिए वार्षिक करों की अनुमति भी क्राउन से लेनी पड़ती है। इसलिए, क्राउन के मन्त्री द्वारा कोई टैक्स लगाने का प्रस्ताव तब तक नहीं किया जा सकता जब तक वह टैक्स, संसद् के सम्मुख पेश किए गए टैक्सों के प्रस्तावों में से किसी के बराबर और उसकी जगह न लगाया जाना हो। क्राउन की ओर से पेश किये गये करों की रकम को बढ़ाया नहीं जा सकता और न उसे लगाने के क्षेत्र में कोई परिवर्तन किया जा सकता है। अतः नये अथवा अस्थायी करों में वर्ष भर के लिए कोई वृद्धि, बिना मन्त्री की इच्छा के, जो क्राउन की ओर से कार्य करता है, नहीं की जा सकती।”

ऊपर के वर्णन से यह स्पष्ट है कि हाऊस आफ कामन्स, उपायों और साधनों की समिति (Committee of Ways and Means) में वाद-विवादों तथा फाइनेन्स एक्ट (Finance Act) के द्वारा धन एकत्र करने पर नियन्त्रण रखती है, सप्लाई कमेटी (Committee of Supply) एप्रोप्रियेशन एक्ट और कम्प्ट्रोलर और आडीटर-जनरल

(Comptroller and Auditor-General) के द्वारा (जो संसद के प्रति उत्तरदायी होता है), धन के विनियोग पर नियंत्रण रखती है। सार्वजनिक हिसाब-किताब की कमेटी (Committee of Public Accounts) के द्वारा वह हिसाब-किताब की जाँच करती है। प्रश्नों और वादविवादों से हाऊस आफ कामन्स धन व्यय करने के तरीकों की आलोचना करता है। ब्रिटिश वित्त प्रणाली का सबसे बड़ा लाभ यह है कि इससे एक ऐसा वित्तीय कार्यक्रम बनता है, जो एक इकाई के रूप में बनाया जाता है और जिस की सारी जिम्मेदारी कैबिनेट ले लेती है। यह नियम कि कर और व्यय के सारे प्रस्ताव क्राउन की ओर से आने चाहिए, विनियोगों (appropriations) पर स्थानीय स्वार्थी (localism) का बुरा प्रभाव नहीं पड़ने देता। आय और व्यय को एक ही सदन की दो कमेटियों द्वारा देखने का परिणाम यह होता है कि आय और व्यय में सम्बन्ध बना रहता है। साथ ही मन्त्रियों को हाऊस आफ कामन्स में अपने प्रस्तावों की रक्षा करने का अवसर रहता है। मगर यह कहा जाता है कि हाऊस आफ कामन्स का वित्त पर प्रभावी नियंत्रण नहीं है। पूरे सदन की कमेटियाँ बहुत बड़ी होती हैं और अनुमानों (estimates) पर ठीक रीति से विचार करने का काफी समय भी नहीं प्राप्त होता। बजट का विस्तार इतना जटिल होता है कि वह साधारण सदस्य की समझ में नहीं आ पाता। पार्टी संगठन और मन्त्रिमण्डल की हाऊस आफ कामन्स को भंग करा देने की शक्ति के कारण हाऊस आफ कामन्स की शक्ति नाम मात्र रह जाती है। व्यक्तिगत सदस्यों की वित्तीय प्रश्नों के प्रति उदासीनता हाऊस आफ कामन्स के नियंत्रण को अच्छा-खासा मज़ाक बना देती है। सिडनी लो (Sidney Low) कहता है, “कमेटी में, स्थल सेना या नौ सेना पर होने वाले वाद-विवाद के मज़ाक से कौन परिचित नहीं है। सदन के काफी सदस्य व्यस्त, थके हुए, ऊबे हुए और सुस्त खाना खाने गए होते हैं, या छज्जे पर या सिगरेट पीने के कमरे में होते हैं। आवश्यकता पड़ने पर इसके सदस्य आर्येंगे और वोट दे देंगे; वे वैसे भी वाद-विवाद के सम्बन्ध में अखबार पढ़ने वाले से कुछ अधिक जान लेंगे लेकिन अगले दिन सुबह को समझ में न आने वाले अंकों और अस्पष्ट बारीकियों पर सुस्ती से नजर भर डाल लेंगे।

विरोधी दल (His Majesty's Opposition)—यहाँ लोकसभा के विरोधी दल का उल्लेख किया जा सकता है। विरोधी दल सरकार का आवश्यक अंग है। वह देश की वैकल्पिक सरकार (alternate government) होता है। अगले निर्वाचनों के मतों में केवल थोड़ा सा परिवर्तन ही सरकारी दल तथा विरोधी दल को एक दूसरे का स्थान ग्रहण करने को विवश कर सकता है। विरोधी दल के नेता को सरकारी कोष (public funds) से वेतन दिया जाता है जिससे कि वह अपने कार्यों को सुचारु रूप से कर सके। कहा जाता है कि उसका इतना अधिक डर रहता है कि इंग्लैंड का प्रधान मन्त्री अपनी पत्नी की अपेक्षा विरोधी दल के नेता के विषय में अधिक जानकारी रखता है।

सरकार का बहुमत होता है और इसीलिए वह सत्ताधारी है किन्तु उसे अपनी शक्तियों का प्रयोग विरोधी दल की निरन्तर आलोचना के होते हुए करना पड़ता है। जो कुछ विरोधी दल कहता है वह इतना विश्वासोत्पादक हो सकता है

कि अस्थिर मत (floating vote) पाँसा ही पलट दे। मन्त्रियों को युक्तियों (arguments) का उत्तर युक्तियों से देना पड़ता है ताकि जनता का विश्वास बना रहे। विरोधी दल की आलोचना सरकार के कार्यों की कलाई खोलती है और इसीलिए उसे ऐसी नीति का पालन करने के लिए बाध्य करती है जिससे देश की सर्वाधिक हित-सिद्धि हो।

विरोधी दल का कार्य सरकार के कार्यों में बाधा डालना नहीं है, उसका उद्देश्य आलोचना करना है, न कि रुकावट डालना। केवल विशेष परिस्थितियों में रुकावट डालने को उचित कहा जा सकता है जब कोई सरकार देश में ऐसी नीति लागू करे जिसके विषय में विरोधी दल को विश्वास हो कि देश उसको स्वीकार नहीं करता, तब यह माँग करना उचित हो सकता है कि उस पर जनता की स्वीकृति ली जाये।

यह कहने की आवश्यकता नहीं कि कभी-कभी विरोधी दल सरकार के कार्यों में विलम्ब (delay) कर देता है। यह कहा जाता है कि १ सितम्बर, १९३९ से लेकर ७ सितम्बर, १९३९ तक ब्रिटिश संसद ने इतने अधिक कानून पारित किए जिनके लिए दो या तीन अधिवेशनों की आवश्यकता होती क्योंकि विरोधी दल ने विरोध नहीं किया। युद्ध-काल में, सरकार कानून बनाने के लिए “सपरिषद्-आदेश” (Orders-in-Council) की आशा करती है और वह उसे प्राप्त हो जाता है ताकि विरोधी दल उसके कार्य में बाधा न डाले। किन्तु सरकार उस विधि को सामान्य रूप से नहीं अपना सकती। जनतन्त्रीय सरकार तभी सुचारु गति से जनता की हित-सिद्धि के लिए कार्य कर सकती है यदि उसके कार्यों की विधानमण्डल में आलोचना तथा विरोध हो। यह विरोध सरकार को व्याकुल रख सकता है और विदेशी शक्तियों से संधि वार्ता सुगमता से नहीं की जा सकती, लेकिन जनता के हितों का संरक्षण करने का इसके अतिरिक्त कोई अन्य मार्ग नहीं है। विरोधी दल सरकार पर कड़ी चोट करता है। विरोधी दल उन व्यक्तियों के विचारों का प्रतिनिधित्व करता है जिनके विचार सरकार से भिन्न होते हैं। उसकी आलोचना सामान्य व्यक्ति की आलोचना होती है। जैनिंग्स के अनुसार “यह ज्ञात करने के लिए जनता स्वतन्त्र है, केवल यही ज्ञात करना आवश्यक है कि क्या कोई विरोधी दल है और यदि है तो कहाँ।”

कानून बनाने का महत्त्व (Importance of Law-making)—इंग्लैंड में विधान बनाने की प्रक्रिया की सुन्दरता का वर्णन सर ए० हैल्प्स (Sir A. Helps) ने इस प्रकार किया है “आप उन लोगों को मूर्ख कह सकते हैं जो केवल तस्वीरों में ही सुन्दरता देख सकते हैं; परन्तु आप मानव पीढ़ियों की सूक्ष्मता और सन्देशों के मूर्त रूप तथा जटिल, उलझे हुए विधान की सुन्दरता का अन्दाजा नहीं लगा सकते। यदि इस दृष्टिकोण से देखा जाये तो संसद के एकट में अवश्य ही कुछ सुन्दरता दिखाई देगी।” रूसो (Rousseau) का कहना है कि “समस्त देशों की विधियों की सार्वभौमिक भावना यह रहती है कि मजबूत को कमजोर से और धनी को निर्धन से भिड़ा दिया जाये। इससे होने वाली हानि स्पष्ट ही है।” मैक्लीन के अनुसार “विधि एक ऐसा तन्त्र है जो मुस्कराते हुए तुम्हारी जेब काट लेता है, और इसकी अनिश्चितता

का उपयोग अध्यापक के लिए अधिक है, न्याय के लिए नहीं।" वटलर ने विधान के सम्बन्ध में अपनी राय इस प्रकार प्रकट की है—

“विधियाँ हमारी स्वतन्त्रता में बाधा नहीं डालतीं अपितु उसे बनाये रखती हैं क्योंकि वे हमारी आजादी में बाधा डालकर हमें स्वतन्त्र रखती हैं।”

बर्नेट (Burnet) के अनुसार “इंग्लैंड की विधि, राष्ट्र की सबसे बड़ी शिकायत है। यह बहुत महँगी है और इससे न्याय पाने में बहुत देर लगती है।” किसी देश की विधि बनाने की प्रणाली में त्रुटियाँ हो सकती हैं, लेकिन इस बात से इनकार नहीं किया जा सकता कि विधि देश की उन्नति, समृद्धि और जनता के जीवन के नियन्त्रण के लिए परम आवश्यक है।

कानून बनाने का प्रक्रम (Process of Law-making)—इंग्लैंड में कानून बनाने की विशेष प्रक्रिया है। विधेयकों की दो श्रेणियाँ हैं—सार्वजनिक विधेयक (public bill) तथा असार्वजनिक विधेयक (private bill)। सार्वजनिक विधेयक वे हैं जिनका प्रभाव जनता पर पड़ता है और प्रकट रूप में जिनका सारी जनता अथवा अधिकांश से सम्बन्ध होता है। दूसरी ओर असार्वजनिक विधेयक वे हैं जो किसी स्थान-विशेष, कम्पनी (Company), नगरपालिका अथवा संस्था या व्यक्ति-विशेष से सम्बन्ध रखते हैं। इलवर्ट (Ilbert) के अनुसार “असार्वजनिक विधेयक का उद्देश्य देश के सामान्य कानून का परिवर्तन करना नहीं है, बल्कि किसी विशेष क्षेत्र के कानून को बदलना, विशेष व्यक्ति अथवा व्यक्तियों को कुछ अधिकार देना अथवा उनके दायित्वों (liabilities) को कम करना है। सरकार सार्वजनिक विधेयक को प्रस्तुत कर सकती है और उसे सरकारी विधेयक कहते हैं। सरकारी विधेयक दो प्रकार के होते हैं—सामान्य सार्वजनिक विधेयक तथा धन विधेयक। जब संसद् का कोई सामान्य सदस्य कोई सार्वजनिक विधेयक प्रस्तुत करता है तब उसे प्राइवेट सदस्य का सार्वजनिक विधेयक (Private Member Public Bill) कहते हैं। सार्वजनिक तथा असार्वजनिक विधेयकों को पारित करने की प्रक्रिया में बहुत अन्तर है।

सरकारी विधेयक (Government Bill)—सरकारी विधेयक दोनों सदनों में प्रस्तुत किए जा सकते हैं। चाहे उसे किसी भी सदन में प्रस्तुत किया जाए पर वह दोनों सदनों द्वारा स्वीकार किया जाता है। प्रत्येक सदन में विधेयक के पास होने की पाँच स्थितियाँ (stages) हैं। पहली स्थिति पुरःस्थापना (introduction) तथा प्रथम पठन (first reading) है। प्रस्तावक दो मार्गों में से कोई एक अपना सकता है। वह पुरःस्थापना की सूचना दे सकता है ^{या} उस दिन के कार्यक्रम (order of the day) में छप जाती है, और तब उसे सदन में पेश कर सकता है; तब सदन का सचिव जोर से उसका नाम (title) पढ़ता है। दूसरी विधि यह है कि प्रस्तावक पुरःस्थापन की आज्ञा माँगता है; प्रस्तावक तथा विरोधियों में से एक संक्षिप्त भाषण देते हैं और अध्यक्ष प्रस्ताव पर मत लेता है। साधारणतः, प्रथम विधि का पालन किया जाता है। जब कोई विधेयक इस प्रकार से पुरःस्थापित हो जाता है, तब विधेयक का प्रथम पठन होता है। उस समय कोई वाद-विवाद नहीं

किया जाता। द्वितीय पठन (second reading) की तिथि निश्चित कर दी जाती है और विधेयक को छापने की आज्ञा दी जाती है। ✓

द्वितीय स्थिति—दूसरे पठन में विधेयक के मौलिक सिद्धान्तों पर विचार-विनिमय किया जाता है और उस पर मत लिये जाते हैं, विधेयक की पृथक्-पृथक् धाराओं पर विवाद नहीं होता है। यदि विरोधी दल मन्त्रिमण्डल की शक्ति जाँचना चाहे तो वह प्रस्ताव कर सकता है कि विधेयक का द्वितीय पठन 'आज के दिन छह माह के पश्चात्' (this day six months) हो। यह प्रस्ताव पास हो जाने पर विधेयक अनिश्चित काल के लिए टल जायगा। विरोधी दल विचाराधीन विधेयक का विरोधी प्रस्ताव भी प्रस्तुत कर सकता है। द्वितीय पठन के पश्चात् विधेयक पर मत लिये जाते हैं। यदि कोई सरकारी विधेयक रद्द कर दिया जाये तो मन्त्रिमण्डल को पद त्यागना पड़ता है। साधारणतः इस घटना की आशंका नहीं होती क्योंकि मन्त्रिमण्डल का लोकसभा में बहुमत होता है।

तृतीय स्थिति—विधेयक के सिद्धान्तों की स्वीकृति के पश्चात् समिति-स्थिति (committee stage) आती है। विधेयक को स्थायी समितियों में से किसी एक में भेज दिया जाता है (सदन में अनेक स्थायी समितियाँ होती हैं)। विशेष परिस्थिति में सार्वजनिक विधेयक को प्रवर समिति (Select Committee) में भेजा जाता है। लावेल के अनुसार "प्रवर समिति में भेजने से विधेयक की यात्रा में एक पग और बढ़ जाता है क्योंकि वहाँ से लौटने पर विधेयक को किसी स्थायी समिति अथवा सम्पूर्ण सदन की समिति में भेजना पड़ता है।" सदन किसी विधेयक को सम्पूर्ण सदन की समिति (Committee of the Whole House) को सौंप सकता है, लेकिन साधारणतः यह विधि नहीं अपनायी जाती। समिति स्थिति में विधेयक पर धारावार पूर्णरूपेण विचार किया जाता है। संशोधनों का प्रस्ताव किया जाता है और कभी-कभी नई धाराएँ जोड़ी जाती हैं। सरकारी विधेयकों के सम्बन्ध में साधारणतः एक मन्त्री उस विधेयक का कार्यवाह (incharge) होता है। वह यह ध्यान रखता है कि विधेयक में केवल वही परिवर्तन किए जाते हैं जो विधेयक के सिद्धान्तों से मेल रखते हैं और सरकार को स्वीकार्य हैं। सरकार को विधेयक में ऐसे संशोधनों को स्वीकार करने की आवश्यकता नहीं होती जो विधेयक के उद्देश्य के विपरीत हों, क्योंकि समिति में सरकारी पक्ष का बहुमत होता है।

चतुर्थ स्थिति : प्रतिवेदन स्थिति—इसके पश्चात् प्रतिवेदन स्थिति (report stage) आती है। उस समय प्रतिवेदन स्थिति की आवश्यकता नहीं होती जब सम्पूर्ण सदन की समिति विधेयक को बिना संशोधन किए ही लौटा दे। किन्तु ऐसा अवसर कठिनाई से ही आता है। साधारणतः समिति का अध्यक्ष प्रतिवेदन उपस्थित करता है। संशोधनों पर विचार किया जाता है तथा वैकल्पिक संशोधन (alternative amendments) किए जा सकते हैं पर यदि विधेयक का शीघ्र पास होना आवश्यक हो या वह निर्विवाद ढंग हो तो वहस और संशोधन नहीं होते।

पाँचवीं स्थिति : तृतीय पठन—प्रतिवेदन स्थिति के पश्चात् तृतीय पठन किया जाता है। यह केवल औपचारिक स्थिति (formal stage) होती है। इस

स्थिति में केवल मौखिक संशोधन (verbal amendments) रखे जा सकते हैं। सदन विधेयक को उसके वर्तमान रूप में या तो स्वीकार करता है और या अस्वीकार करता है। किन्तु इस स्थिति में विधेयक का रद्द किया जाना सम्भव नहीं है।

जब कोई विधेयक एक सदन में पाँचों स्थितियों में पारित हो जाता है, तब उसे दूसरे सदन में भेजा जाता है। वहाँ पर भी वही पाँचों स्थितियाँ दुहराई जाती हैं। इस सबके पश्चात् विधेयक राजा के पास औपचारिक अनुमोदन के लिए भेजा जाता है। निरुद्धि के अनुसार राजा अपने निषेधाधिकार (veto power) का प्रयोग नहीं करता।

प्रश्न उठता है कि उस समय किस प्रक्रिया का अनुसरण किया जाना चाहिए जब दोनों सदनों में गतिरोध हो। १८४१ में संशोधित संसद् अधिनियम (१८११) यह उपबन्ध करता है कि यदि लोकसभा किसी विधेयक को तीन निरन्तर अधिवेशनों में पारित करे और प्रथम अधिवेशन के द्वितीय पठन में और तृतीय अधिवेशन के तृतीय पठन में एक वर्ष का अन्तर हो, तो विधेयक को पारित मान लिया जाता है, चाहे लॉर्ड सभा उसे स्वीकार न करे।

धन-विधेयक (Money Bills)— धन विधेयकों को पारित करने के लिए विशेष प्रक्रिया है। १८११ के संसद्-अधिनियम में धन-विधेयक की इस प्रकार परिभाषा की गई है “धन-विधेयक वह है जो लोकसभा के अध्यक्ष के विचार में इन विषयों में से किसी एक अथवा सबसे सम्बन्धित हो सकता है—करोँ का लगाना, हटाना, छूट देना, परिवर्तन करना अथवा विनियमन करना; संसद् द्वारा स्वीकृत धन अथवा संचित निधि (Consolidated Fund) पर प्रभारित (charged) ऋण की अदायगी के लिए अथवा अन्य वित्तीय प्रयोजन के लिए आरोपण (imposition), अथवा ऐसे प्रभारित व्ययों में परिवर्तन अथवा कमी करना; संभरण (supply); सार्वजनिक धन के हिसाब का विनियोग (appropriation) प्राप्ति, अभिरक्षा (custody), निगम (issue) तथा आडिट; ऋण प्राप्त करना या उसकी गारण्टी देना अथवा लौटाना; अथवा इन समस्त अथवा किसी एक मामले से सम्बन्धित गौण विषय (subordinate matters)।”

धन-विधेयकों के बारे में कुछ सिद्धान्त हैं। (१) “अंग्रेजी सरकार के सुव्यवस्थित लोक-वित्त (Public Finance) का मौलिक सिद्धान्त बन गया है कि पहले करा-रोपण तथा व्यय (Taxation and Expenditure) लोकसभा में प्रस्तुत किए जाते हैं और जब जनता के प्रतिनिधियों का सदन उनको स्वीकार कर लेता है तब उनको देशवासियों के लाभार्थ लागू किया जाता है।” (२) लोकसभा स्वयं किसी उद्देश्य के लिए धन स्वीकार नहीं कर सकती अथवा कोई कर नहीं लगा सकती। केवल क्राउन के मन्त्रियों के दायित्व अथवा माँग पर ही लोकसभा धन या कर स्वीकार करती है। (३) लोकसभा का कोष पर पूर्ण नियन्त्रण है। धन-विधेयक केवल लोकसभा में प्रस्तुत किए जा सकते हैं। १८११ के संसद् अधिनियम के अनुसार, यदि लोकसभा किसी धन-विधेयक को स्वीकार करके अधिवेशन समाप्त होने से एक मास पूर्व लॉर्ड सभा में भेजती है, तो उसे स्वीकृत मान लिया जाता है चाहे

लार्ड सभा उसे स्वीकार न करे अथवा उसमें कुछ संशोधनों का प्रस्ताव करे। धन-विधेयकों के सम्बन्ध में लार्ड सभा का कार्य केवल औपचारिक है। उसे इस पर तनिक भी नियन्त्रण प्राप्त नहीं है। लार्ड सभा को धन-विधेयकों को उसी रूप में पारित करना पड़ता है, जिस रूप में लोक सभा उन्हें भेजती है।

सामान्य (प्राइवेट) सदस्य द्वारा प्रस्तुत सार्वजनिक विधेयक (Private Member Public Bills)—संसद् के सामान्य (प्राइवेट) सदस्य द्वारा प्रस्तुत सार्वजनिक विधेयकों को पारित करने की विधि कुछ भिन्न है। संसद् का अधिवेशन आरम्भ होने से पूर्व साधारण सदस्य बहुत से विधेयक पुरःस्थापनार्थ भेजते हैं। अधिवेशन के पूर्व उन विधेयकों की सूची तैयार की जाती है और एक प्रकार की लॉटरी प्रथा का उपयोग किया जाता है। संसद् में पुरःस्थापना के लिए विधेयकों की सूची बनाई जाती है और वास्तव में उसी क्रम से विधेयक पुरःस्थापित किए जाते हैं।

सामान्य सदस्यों द्वारा पुरःस्थापित विधेयकों के मार्ग में एक बड़ी बाधा है। संसद् का अधिकांश समय सरकार द्वारा पुरःस्थापित विधेयकों के लिए सुरक्षित रहता है। सामान्य सदस्यों के विधेयकों के लिए केवल थोड़ा सा समय रखा जाता है। वह समय थोड़े से विधेयकों के लिए भी अपर्याप्त रहता है और उनमें अधिकांश विधेयक पुरःस्थापित नहीं हो सकते। शेष सूची को रद्द कर दिया जाता है और नए अधिवेशन के लिए नई सूची तैयार की जाती है।

मास्टरमैन के अनुसार “यदि इस लॉटरी में कोई सदस्य भाग्यशाली हो वह जनप्रिय विधेयक को पुरःस्थापित कर सकता है जिसे मन्त्री तथा उसके साथी बुरा नहीं समझते, और यदि उसे विरोध को शान्त करने की कला आती है तो वह चतुराई से अपने विधेयक को संसद् के अधिवेशन में पास करा सकता है।” यह स्मरणीय है कि सामान्य सदस्य के सार्वजनिक विधेयक की प्रक्रिया सरकारी विधेयकों के समान ही होती है। किन्तु द्वितीय पठन से बच कर निकलना भाग्य की वस्तु है। इस अवस्था में इन विधेयकों में से अधिकांश रह जाते हैं।

असार्वजनिक विधेयक (Private Bills)—इंग्लैंड में हर वर्ष बहुत से असार्वजनिक विधेयक पारित किए जाते हैं। उनमें से अधिकांश अधिक शक्ति प्राप्त करने के लिए नगरपालिकाओं द्वारा पुरःस्थापित होते हैं। ये विधेयक साथ लगे हुए विधेयकों (attached bills) के साथ याचिकाओं (petitions) के रूप में प्रस्तुत किए जाते हैं। सबसे पहले ये विधेयक असार्वजनिक विधेयकों की याचिकाओं के परीक्षक (Examiner of Petitions for Private Bills) के पास जाते हैं। असार्वजनिक विधेयक की याचिका के साथ कुछ प्रकाशित विज्ञापन (notices) होते हैं ताकि वद्वहित पक्षों को आने वाले कानून का ज्ञान हो जाए। प्रस्तावित विधेयकों की प्रतिलिपियाँ (copies) सरकार के सम्बन्धित विभागों को पहले ही भेज दी जाती हैं। परीक्षक यह देखते हैं कि वास्तव में विज्ञापन प्रकाशित किए गए हैं और प्रतिलिपियाँ भेजी गई हैं। यदि समस्त औपचारिकताओं का पालन किया गया होता है तो वे विधेयक को प्रमाणित करते हैं और विधेयक संसद् के किसी भी सदन में प्रस्तुत किया जा सकता है। यदि औपचारिकताओं का पालन न किया गया हो तो

परीक्षक स्थायी आदेशों (Standing Orders) सम्बन्धी समितियों को प्रतिवेदन देते हैं जिन्हें संसद के दोनों सदन नियुक्त करते हैं। समिति कार्य-लोप (omission) को धमा कर सकती है।

संसद के किसी सदन में पुरःस्थापित किए जाने के पश्चात् उसका प्रथम तथा द्वितीय पठन होता है। यदि द्वितीय पठन के पश्चात् उसका विरोध नहीं होता तो उसे निर्विरोध विधेयकों की समिति (Committee on Unopposed Bills) को भेज दिया जाता है। यदि विधेयक का विरोध हो तो विधेयक को असार्वजनिक विधेयक समिति को भेजा जाता है। समिति के सदस्यों को घोषित करना पड़ता है कि उनका विधेयक में कोई वैयक्तिक स्वार्थ नहीं है। असार्वजनिक विधेयकों की समितियों की संख्या ऐसे विधेयकों की संख्या पर निर्भर करती है। बहुधा बहुत से असार्वजनिक विधेयक एक ही समिति को सौंप दिए जाते हैं।

समिति में विधेयकों की पूर्णरूपेण परीक्षा की जाती है और समस्त सम्बन्धित पक्षों (interested parties) को अपना-अपना दृष्टिकोण पेश करने का अवसर दिया जाता है। वकीलों तथा साथियों को चुना जाता है। सरकारी विभागों के प्रतिवेदनों पर विचार किया जाता है। यह सब कुछ करने के पश्चात् प्राइवेट विधेयक समिति विधेयक के पक्ष अथवा विपक्ष में प्रतिवेदन प्रस्तुत करती है। प्रायः समिति का प्रतिवेदन स्वीकार कर लिया जाता है। कोई भी समिति की समझदारी पर संशय नहीं करता। इसके पश्चात् असार्वजनिक विधेयक को पारित करने की प्रक्रिया सार्वजनिक विधेयक पारित करने के समान ही होती है।

मनरो के अनुसार इंग्लैंड में असार्वजनिक विधेयकों को पारित करने की प्रक्रिया के अनेक लाभ हैं। इसके द्वारा उन विधेयकों पर सावधानी एवं निष्पक्षता से विचार किया जाता है, जिन पर उनकी प्रकृति के कारण, पार्टी भावना से विचार नहीं करना चाहिए। इससे सदन का समय बचता है और उसका कार्य औपचारिकताओं का पालन करना मात्र रह जाता है। यह प्रक्रिया इस मोटी बुद्धि के सिद्धान्त पर आधारित है कि सैकड़ों विधायकों के कई घण्टे इस पर विचार करने में व्यर्थ नहीं करने चाहिए कि क्या वैंटरसी की नगरपालिका (Borough) को कुछ अतिरिक्त शक्तियाँ दी जाएँ अथवा लीवरपूल ट्रामवे कम्पनी को नगर के बाहर ट्रामवे चलाने की आज्ञा दी जाए। कांग्रेस (अमरीकी) में, जहाँ सार्वजनिक तथा असार्वजनिक विधेयकों के लिए एक ही प्रक्रिया है, काम की बड़ी भीड़ हो जाती है। हजारों असार्वजनिक विधेयक उसके सामने आते हैं। उनको साधारण सदस्य उपस्थित करते हैं। चाहे उनका महत्व कितना ही कम हो पर वे सदा ही किसी समिति को भेजे जाते हैं, जिसके अनेक राष्ट्रीय महत्व के प्रश्नों से सम्बन्धित विधेयक विचार के लिए पड़े होते हैं। परिणामतः, अधिकांश छोटे विधेयकों पर बहुत कम विचार हो पाता है और यदि कांग्रेस का कोई प्रमुख सदस्य उसके पीछे न हो तो उनका समिति में ही दम घुट जाता है। निश्चय ही उनमें अधिकांश को वही गति प्राप्त होनी चाहिए किन्तु जो बचते हैं वे सदा सर्वोत्तम ही नहीं होते। किसी महत्वहीन विधेयक के केवल लाभों के आधार पर कांग्रेस की समिति से अनुकूल प्रतिवेदन (favourable

report) प्राप्त करना असम्भव नहीं है। मुख्य बात यह है कि उसके पीछे प्रभावी शक्ति होनी चाहिए।

क्या कांग्रेस के लिए इस कल्पना को छोड़ना श्रेयस्कर नहीं होगा कि समस्त विधेयक स्वतन्त्र तथा समान होते हैं, क्या उसके लिए स्पष्ट रूप से यह सिद्धान्त स्वीकार करना जैसे संसद् ने किया है, कि अनेक विधान पूर्णतः स्थानीय महत्त्व के होते हैं, और यह उपबन्ध करना ठीक नहीं होगा कि ऐसे समस्त विधेयकों पर निष्पक्ष रूप से, छोटी निःस्वार्थ (disinterested) समितियों में विचार हो। राष्ट्रपति लौवैल के शब्दों में “अधिकतर प्रतिनिधि संस्थाओं का अभिशाप सदस्यों की स्थानीय तथा क्षेत्रीय हितों को उत्तेजित करने की प्रवृत्ति है। विधानमण्डलों को अपयश का भागी बनाने में इसका हाथ किसी भी अन्य वस्तु से अधिक है, और उनको यह समझा जाने लगा है कि वे सार्वजनिक कल्याण-कार्यों की अपेक्षा निजी स्वार्थों की सिद्धि के लिए पेश किये जाते हैं……। अब अंग्रेजी प्रक्रिया का सार इस तथ्य में है कि वह राजनैतिक विवाद के सामान्य क्षेत्र से असार्वजनिक तथा स्थानीय विधेयकों को हटा देता है और इस प्रकार संसद् को सार्वजनिक विषयों की ओर अधिक ध्यान देने का अवसर प्रदान करता है।”

दूसरी ओर, असार्वजनिक विधेयकों की अंग्रेजी प्रक्रिया अधिक व्ययी होने के कारण दोषमुक्त नहीं है। कभी-कभी लन्दन में बहुत से गवाह लाने पड़ते हैं। असार्वजनिक विधेयकों के पुरःस्थापन तथा संसद् में इसके विभिन्न स्थितियों में पहुँचने पर शुल्क लिया जाता है। जब संसद् में विधेयक का विरोध हो तो संसदीय वकील (parliamentary counsel) अथवा अभिकर्ता (agent) नियुक्त करना आवश्यक हो जाता है जो पर्याप्त फीस लेते हैं। वे संसदीय वकील यही पेशा करते हैं। वे अपने कार्य के विशेषज्ञ होते हैं और प्रायः बिना अपवाद के ऊँचे स्तर के वकील होते हैं। लेकिन कोई भी व्यक्ति वाँड भर कर तथा अपना नाम रजिस्टर कराकर संसदीय अभिकर्ता बन सकता है। लन्दन में उनकी प्रचुरता है और अच्छे अभिकर्ता अपनी सेवाओं के लिए अधिक धन लेते हैं। वे अमरीका के ‘लाविस्ट’ नहीं हैं। उनका कार्य सदस्यों को पटाते फिरना नहीं है। वे केवल विधेयक का मसविदा अपनी निगरानी में बनवाते हैं, आवश्यक नोटिस दिलवाते हैं, और पक्षपोषण करते हैं। (The Governments of Europe, pp. 183-84.)

अस्थायी आदेश (Provisional Orders)—सामयिक आदेश निकालने की आवश्यकता इस कारण होती है कि असार्वजनिक विधेयकों की प्रक्रिया अत्यधिक व्ययी है। केन्द्रीय सरकार का कोई विभाग आदेश निकालता है और वह स्वतः ही, अथवा संसद् की पुष्टि के पश्चात् प्रभावी हो जाता है। सरकार लगभग ६ प्रकार के आदेश निकालती है। पहले, कोई केन्द्रीय विभाग आदेश निकाल सकता है, और वे निकालने के समय से ही प्रभावी (effective) बन जाते हैं और उन्हें संसद् की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं पड़ती। दूसरे ऐसे आदेश हैं जो प्रभावी तो जारी करते ही बन जाते हैं किन्तु उनको संसद् के सामने लाना पड़ता है। तीसरे आदेश वे हैं

जिनको प्रभावी बनाने के लिए ४० दिन पूर्व संसद् के दोनों सदनों के सम्मुख लाना आवश्यक है। इस अवधि में दोनों सदनों में से किसी में भी उन पर आपत्ति की जा सकती है। चौथे वे आदेश हैं जिनको प्रभावी बनाने के लिए दोनों सदनों में प्रस्ताव द्वारा पुष्टि होना अनिवार्य है। पाँचवें आदेश तभी प्रभावी होते हैं यदि कोई बाहरी निकाय आपत्ति न करे। छठे, कुछ आदेश हर सूरत में अस्थायी होते हैं; चाहे कोई आपत्ति उपस्थित की जाये या नहीं। वे उस समय तक प्रभावी नहीं बनते जब तक वे अस्थायी आदेश पुष्टीकरण अधिनियम (Provisional Orders Confirmation Act) का अंग बनकर संसद् द्वारा पारित न हो जायें।

संसद् के अनेक व्यापक कानूनों के अनुसार सरकारी विभाग नगरपालिकाओं तथा निगमों को कुछ शक्ति दे सकते हैं। परिणाम यह है कि जब किसी व्यक्ति, नगरपालिका अथवा निगम को किसी नई शक्ति की आवश्यकता होती है, तब वह सम्बन्धित विभाग से प्रार्थना करता है। तब विभाग प्रार्थना के औचित्य की जाँच करता है। यदि उसका निर्णय प्रार्थना के पक्ष में होता है तो वांछित शक्ति प्रदान करने के लिए आदेश निकाल दिया जाता है। वह आदेश अस्थायी हो सकता है, जिसके लिए संसद् की स्वीकृति आवश्यक हो। सामान्य प्रक्रिया यह है कि बहुत से अस्थायी आदेशों को एक विधेयक के रूप में संसद् में लाकर स्वीकृति ली जाती है। साधारणतः इन पुष्टीकरण विधेयकों (Confirmation Bills) का विरोध नहीं किया जाता। किन्तु विरोध होने पर विधेयक को प्रवर समिति को सौंपा जाता है। शेष प्रक्रिया असार्वजनिक विधेयकों की प्रक्रिया के समान होती है। इस प्रथा का सर्वोपरि गुण यह है कि इसमें व्यय कम होता है, तथा संसद् का बहुत सा समय तथा मेहनत बच जाते हैं। कहने की आवश्यकता नहीं कि यह प्रणाली लोकप्रिय हो रही है।

अमरीकी तथा ब्रिटिश प्रक्रिया की तुलना (Comparison of American and British Procedure)—ब्रिटिश तथा अमरीकी विधि-निर्माण प्रक्रिया की तुलना करना शिक्षाप्रद होगा। यद्यपि मौलिक रूप से वे दोनों समान दिखाई देती हैं, तथापि दोनों प्रणालियों में अनेक अन्तर हैं। यह स्मरणीय है कि यूनाइटेड स्टेट्स में सार्वजनिक विधेयकों तथा असार्वजनिक विधेयकों में या सरकारी विधेयकों तथा साधारण सदस्य विधेयकों में कोई अन्तर नहीं है। अमरीकी कांग्रेस में समस्त विधेयक साधारण सदस्यों द्वारा पुरःस्थापित किये जाते हैं। कुछ विधेयकों को राष्ट्रपति का, अथवा कुछ सरकारी विभागों का समर्थन प्राप्त हो सकता है किन्तु उससे अधिक अन्तर नहीं पड़ता। जब कार्यपालिका को किसी कानून की अत्यन्त आवश्यकता होती है, तब उसके कांग्रेस द्वारा पास होने की कोई गारन्टी नहीं है। अनेक अवसरों पर कांग्रेस ने कार्यपालिका के वांछनीय विधेयकों को अस्वीकार किया है। किन्तु इंग्लैंड में ऐसा नहीं है। अधिकांश प्रमुख विधेयक मन्त्रिमण्डल द्वारा पुरःस्थापित किए जाते हैं और उसे पूर्ण विश्वास होता है कि वे कानून बन जायेंगे। मन्त्रिमण्डल का लोक-सभा में बहुमत होता है और उसके बल पर वह विधेयकों को वांछित रूप में पास करा लेता है यदि लोकसभा मन्त्रिमण्डल के विधेयक को रद्द करे तो मन्त्रिमण्डल लोकसभा को भंग करने की प्रार्थना कर सकता है। यूनाइटेड स्टेट्स में ऐसा कोई

भय नहीं होता, वहाँ कांग्रेस के सदस्य कार्यपालिका की इच्छाओं को बिना हानि उठाए कुचल सकते हैं।

यू० एस० ए० में समितियों के अध्यक्षों का भाग महत्वपूर्ण होता है। साधारणतः महत्वपूर्ण विधेयक समितियों के अध्यक्षों द्वारा पुरःस्थापित होते हैं और वे अध्यक्ष के नाम से विख्यात होते हैं। यही कारण है कि अमेरिकन शर्मन कानून, एडम्सन कानून, मैन कानून आदि का वर्णन करते हैं। यू० एस० ए० की समितियों के अध्यक्षों को बहुत कुछ इंग्लैंड के मन्त्रियों के समान प्रेरणा तथा मार्ग-दर्शन करने का अधिकार होता है। इंग्लैंड में सरकार कानूनों की प्रेरक होती है और हर सूरत में कोई मन्त्री विधेयक का इंचार्ज रहता है। समितियों के अध्यक्षों का कार्य महत्वपूर्ण नहीं होता। उनको यू० एस० ए० की समितियों के अध्यक्षों के समान श्रेष्ठता तथा लोक-प्रसिद्धि नहीं दी जाती। इंग्लैंड में मन्त्री अध्यक्षों पर छाये रहते हैं। उनको पूर्णतः निःस्वार्थ समझा जाता है। यद्यपि वे समितियों के बैठकों की अध्यक्षता करते हैं, तथापि वे पक्ष अथवा विपक्ष से सम्बन्ध नहीं रखते। यू० एस० ए० में कांग्रेस की समिति के अध्यक्ष को समिति के विषय में अधिकार होते हैं और वह उसे प्रभावित भी करता है। वह किसी पक्ष का समर्थन करने में तनिक भी नहीं सकुचाता। इसके अतिरिक्त अमेरिका में समिति की अध्यक्षता के लिए तीव्र प्रतियोगिता होती है, लेकिन इंग्लैंड में ऐसा नहीं है। विशेषकर असार्वजनिक विधेयक समितियों की सदस्यता से वचने के लिए प्रत्येक सम्भव उपाय काम में लाया जाता है और कभी-कभी इस काम के लिए सदस्यों को मजबूर करना पड़ता है।

इंग्लैंड में, समितियों में विधेयकों को भेजने से पूर्व संसद् के किसी सदन में उसके मौलिक सिद्धान्तों को स्वीकार किया जाता है। समिति द्वितीय पठन के पश्चात् आती है। परिणाम यह है कि समिति के सदस्य जानते हैं कि उनके सामने का विधेयक अन्त में पारित होगा और उनका परिश्रम व्यर्थ नहीं जायेगा। यू० एस० ए० में ऐसी स्थिति नहीं है। वहाँ पर विधेयक के सामान्य सिद्धान्तों पर विचार-विनिमय किए बिना ही उसे समिति में भेज दिया जाता है। इस प्रकार समिति के सदस्यों के परिश्रम के व्यर्थ होने की प्रत्येक सम्भावना रहती है, क्योंकि कांग्रेस अन्त में, उसके सामान्य सिद्धान्तों को अस्वीकृत भी कर सकती है। अमेरिकन समिति विधेयक की सारी त्रुटियाँ दूर करने का प्रयत्न नहीं करती क्योंकि उसे विधेयक के भविष्य का ज्ञान नहीं होता। निश्चित रूप से ब्रिटिश प्रथा अधिक अच्छी है।

इंग्लैंड में प्रश्न पूछने तथा उत्तर देने का निश्चित समय होता है। विभिन्न विभागों से उस समय सूचनाएँ एकत्रित की जा सकती हैं। किन्तु अमेरिका में, जब कोई कांग्रेस का सदस्य किसी विषय की सूचना चाहता है तब वह टेलीफोन करता है अथवा लिखित रूप से माँग करता है। यदि उसे इच्छित सूचना प्राप्त नहीं होती तो वह एक संकल्प (resolution) पेश करके प्रार्थना कर सकता है। उसे पूरक प्रश्न पूछ कर कांग्रेस का समय नष्ट करने की आज्ञा नहीं दी जाती। कार्यपालिका पर सदनों में आक्षेप नहीं लगाए जा सकते, क्योंकि कांग्रेस के दोनों सदनों में उसका कोई प्रतिनिधि नहीं होता।

यू० एस० ए० में एक परिपाटी है जो इंग्लैंड में नहीं है। उस परिपाटी के अनुसार किसी सदस्य को बीच में भाषण बन्द करने के लिए कहा जा सकता है। इस प्रकार से सामान्य विषय का विवाद व्यक्तिगत विषय में बदल जाता है। परिणाम यह है कि विचार का सिलसिला जारी नहीं रखा जा सकता।

अमेरिका में एक अन्य परिपाटी है जो इंग्लैंड में नहीं पाई जाती। इंग्लैंड में संसद् के सदस्य व्यक्तिगत रूप से अपना पूरा भाषण देते हैं। किन्तु अमरीकन काँग्रेस में बहुत से ऐसे भाषण प्रकाशित होते हैं जो कभी नहीं दिए जाते। वहाँ पर सदस्य कुछ मिनट भाषण देने के पश्चात् प्रस्ताव करते हैं कि उसे शेष भाषण—अपने विचारों का विस्तृत रूप—छपवाने की आज्ञा दी जाये। साधारणतः इस प्रक्रिया का विरोध नहीं किया जाता। भाषण को छपवाना सुनने की अपेक्षा सरल है। कभी तो ऐसा होता है कि पूरा भाषण काँग्रेस के रिकार्ड में छप जाता है और उसका एक शब्द भी काँग्रेस में नहीं बोला जाता। इस प्रकार से अमेरिका की काँग्रेस के सदस्य पूर्ण भाषण देने की गर्वोचित कर सकते हैं।

विवादान्तक प्रस्ताव, विभागीय विधि, कंगरू विधि, यान्त्रिक विधि तथा समय विभाग (Closure, Closure by Compartments, Kangaroo Closure Guillotine and Time Table).—संसद् का समय बचाने के लिए अनेक उपायों का प्रयोग किया जाता है। उनमें से एक विवादान्तक प्रस्ताव है। जब कोई सदस्य किसी विषय पर बोल रहा हो तब कोई अन्य सदस्य अगले प्रश्न पर विचार करने का प्रस्ताव कर सकता है। इसका अर्थ यह है कि जिस प्रश्न पर विचार हो रहा है, उसे शीघ्र ही समाप्त करके अगले प्रश्न पर विचार प्रारम्भ किया जाए। उद्देश्य अगले प्रश्न पर विचार करने का न होकर विवाद को समाप्त करना होता है। प्रस्ताव पर तुरन्त मत लिये जाते हैं और विवाद समाप्त हो जाता है। यदि अध्यक्ष का यह विचार न हो कि इससे अल्पसंख्यकों की हानि होगी तो विषय को तत्काल ही मत के लिए रक्खा जाता है और उसके द्वारा विवाद समाप्त हो जाता है।

विभागीय विधि (Closure by Compartments) साधारण विवादान्तक प्रस्ताव उपस्थित करने में एक सुधारात्मक पग है। विवादान्तक प्रस्ताव प्रत्येक धारा के पश्चात् करना पड़ता था और इसलिए बहुत सा समय व्यर्थ हो जाता था। परिणामस्वरूप कई धाराओं के लिए एक ही विवादान्तक प्रस्ताव या अगले प्रश्न का प्रस्ताव लाया जाता है। कोई सदस्य प्रस्ताव कर सकता है कि १७ से २४ तक की धाराओं पर विवाद समाप्त किया जाए। यदि अध्यक्ष उसे मान्यता दे दे और बहुमत सहमत हो जाए तो उन धाराओं पर विवाद समाप्त हो जाता है। यही विवादान्तक की विभागीय विधि है।

कंगरू विधि विभागीय विधि के समान ही है। इस व्यवस्था के द्वारा अध्यक्ष तथा सम्पूर्ण सदन की उपाय और साधन समिति के सभापति को अधिकार दिया जाता है कि वह समस्त प्रस्तावित संशोधनों में से केवल महत्वपूर्ण संशोधनों को विचारायें छाँट सके। स्थायी समिति के अध्यक्ष को यह अधिकार नहीं है। सदन के

कार्यों को सुचारु रूप से व्यवस्थित करने के लिए निष्पक्ष अध्यक्ष को यह महत्वपूर्ण शक्ति दी गई है।

यदि किसी विधेयक की धाराओं पर विवाद निश्चित समय में समाप्त करना हो तो उसके लिए अवधि निश्चित कर दी जाती है। अवधि के समाप्त होते ही गिल्लोटिन (guillotine) गिर जाता है और विवाद समाप्त कर दिया जाता है चाहे समस्त धाराओं पर विचार किया गया हो अथवा नहीं। गिल्लोटिन यन्त्र सिर काटने के काम आता था। उसके ऊपर के तख्ते में तेज गंडासा (blade) लगा होता था। गिल्लोटिन गिरने का तात्पर्य विचार-क्रम (thread of the debate) को समाप्त करना होता है।

विवादास्पद विषयों के लिये समय-विभाग बनाया जाता है, क्योंकि गिल्लोटिन विधि का प्रयोग बहुधा नहीं किया जाता। विधेयक को प्रस्तुत करने वाला मन्त्री विधेयक की विभिन्न स्थितियों के लिए—द्वितीय पठन, समिति स्थिति, प्रतिवेदन स्थिति, आदि—निश्चित समय को स्वीकृत कराने के लिये प्रार्थना करता है। समय-विभाग में धारानुसार भी विभाजन किया जाता है अर्थात् यह निश्चित कर दिया जाता है कि अमुक धारा पर इतने समय तक विचार होगा। इस प्रक्रिया से विधेयक के समर्थकों तथा विरोधियों को समय के अन्तर्गत अपने विचार रखने का अवसर मिलता है। इस विधि से न केवल काम जल्दी होता है, बल्कि अविचारित विधेयक पास होने का खतरा भी नहीं रहता। किन्तु इस प्रक्रिया में सदस्य को अपने वाक्कौशल (oratory) को प्रकट करने का अवसर नहीं मिलता।

इंग्लैंड में समिति पद्धति (Committee System in England)—विवि-निर्माण क्षेत्र में समितियों का महत्वपूर्ण भाग होता है। सरकार का कार्य इतना बढ़ गया है कि सम्पूर्ण लोकसभा अथवा लॉर्ड सभा भी उसको नहीं निबटा सकती। यदि समस्त विधेयक संसद् के पूर्ण अधिवेशन के सामने लाये जाएँ तो यह सम्भव नहीं कि समस्त सरकारी कार्य समाप्त हो सकें। यह कार्य तो भी असम्भव होगा यदि संसद् का अधिवेशन सारे वर्ष चलता रहे और कार्य के घण्टे भी अधिक कर दिये जायें। इसके अतिरिक्त, यदि ६०० से अधिक सदस्य एक सदन में बैठें तो वातावरण ऐसा होता है कि कोई निर्णय नहीं किया जा सकता। किन्तु यदि कुछ सदस्यों की एक समिति हो तो वे अच्छी प्रकार से विधेयक की लाभ-हानियों पर अधिक अच्छे वातावरण में विचार कर सकते हैं। यदि लोकसभा तथा लॉर्ड सभा के समस्त सदस्यों को विभिन्न समितियों में विभाजित कर दिया जाये जिनमें विधेयकों को विचारार्थ भेजा जाये तो अधिक काम किया जा सकता है। यदि नियत की हुई समिति में विधेयक की आलोचनात्मक दृष्टि से परीक्षा की जाये तो संसद् का पर्याप्त समय बच सकता है। लोकसभा की कार्य-विधि के नियम इस प्रकार के हैं कि वे सदस्यों को विवादास्पद विधेयक पर अपने व्यक्तित्व की स्पष्ट छाप लगाने का अवसर प्रदान नहीं करते। अध्यक्ष निश्चित करता है कि कौन-कौन भाषण दें। कभी-कभी कोई भाषण कई घण्टों अथवा दिनों तक चलता रहता है और कोई उचित आलोचना नहीं की जाती, क्योंकि संसद् के सदस्य भूल जाते हैं कि पूर्ववक्ता वही

युक्तियाँ पहले दे चुका है। सरकार विरोधियों के दृष्टिकोण को अपनाने को तैयार नहीं होती, चाहे उसमें भलाई ही क्यों न हो क्योंकि संसद् में दिये गये भाषण सार्वजनिक होते हैं। सरकार संसार को यह प्रकट करने के लिए तैयार नहीं होती कि उनके द्वारा पुरःस्थापित विधेयकों में कुछ कमी है और विरोधियों में उसको ठीक करने की बुद्धिमत्ता है। समितियों में यह अवस्था नहीं होती। वहाँ बैठकें बन्द कमरों में होती हैं। सरकार विरोधियों के विचारों को अपनाने में अपनी हेठी नहीं समझती, यदि वे विधेयक के सिद्धान्तों के विपरीत न हों। परिणामस्वरूप देश को विरोधी विचारों में समझीता होने से लाभ पहुँच सकता है।

समितियों के प्रकार (Kinds)—पाँच प्रकार की समितियाँ होती हैं। सार्वजनिक विधेयकों से सम्बन्धित पाँच स्थायी समितियाँ होती हैं। उनमें से एक स्काटलैंड से सम्बन्धित कार्यों की देख-रेख करती है। ये समितियाँ प्रत्येक अधिवेशन के आरम्भ में वरण समिति (Committee of Selection) द्वारा नियुक्त की जाती हैं और अधिवेशन की समाप्ति तक चलती हैं। स्थायी समिति में ३० और ५० के बीच सदस्य होते हैं। इन स्थायी समितियों को १५ से लेकर २५ तक अतिरिक्त सहकारी सदस्य नियुक्त करने का अधिकार है जो विचाराधीन विषय के विशेषज्ञ होते हैं। प्रत्येक स्थायी समिति को केवल वही विधेयक भेजे जाते हैं जो उसके अधिकार क्षेत्र में आते हों। वरण समिति अध्यक्षों की एक सूची (Panel) तय करती है जो स्थायी समितियों के अध्यक्षों को अपने आप में से नियुक्त करते हैं। साधारणतः सरकार के समर्थकों को स्थायी समितियों का अध्यक्ष नियुक्त किया जाता है।

प्रवर समितियाँ (Select Committees) लोकसभा अथवा लार्ड सभा द्वारा निर्देशित विशेष विधेयकों पर विचार करने तथा रिपोर्ट देने के लिए नियुक्त की जाती हैं। वे प्रतिवेदन प्रस्तुत करने के पश्चात् समाप्त हो जाती हैं। साधारणतः प्रवर समिति में १५ सदस्य होते हैं। वरण समिति इसके सदस्यों को चुनती है।

अधिवेशन-समितियाँ (Sessional Committees) कुछ विशेष विषयों को निपटाने के लिए एक ही अधिवेशन के लिए नियुक्त की जाती हैं।

संसद् के असार्वजनिक विधेयकों को निपटाने के लिए असार्वजनिक विधेयक समितियाँ नियुक्त की जाती हैं। वरण समिति उसका चयन उसी सूची के आधार पर करती है जो पार्टी-सचैतकों द्वारा बनाई जाती हैं। असार्वजनिक विधेयक समितियों की संख्या इस तथ्य पर निर्भर करती है कि कुल कितने असार्वजनिक विधेयक हैं लोकसभा की असार्वजनिक विधेयक समिति के सदस्यों की संख्या ४ और लार्ड सभा की ५ होती है। असार्वजनिक विधेयक समिति के सदस्यों को यह घोषणा करनी पड़ती है कि उसका उक्त विधेयक में कोई व्यक्तिगत स्वार्थ नहीं है। उसे पूर्णतः निष्पक्ष रहना पड़ता है। उक्त समितियों को प्रचुर मात्रा में कार्य करना पड़ता है। विवादास्पद विधेयकों के सम्बन्ध में प्रमाण उपस्थित किये जाते हैं और प्रमुख वकील पक्ष तथा विपक्ष में युक्तियाँ प्रस्तुत करते हैं। असार्वजनिक विधेयक समितिका प्रतिवेदन सदा स्वीकृत ही किया जाता है, चाहे वह पक्ष में हो या विपक्ष में।

सम्पूर्ण सदन की समिति (Committee of the Whole House)—किसी समय लोकसभा सारे सार्वजनिक विधेयकों पर सम्पूर्ण सदन की समिति में विचार करती थी। उसके पश्चात् स्थायी समिति की प्रथा शुरू की गई और क्योंकि वह लोकप्रिय हो गई; अतः सम्पूर्ण सदन की समिति का प्रयोग कम हो गया। आजकल केवल तीन प्रकार के विधेयक सम्पूर्ण सदन की समिति में भेजे जाते हैं—धन-विधेयक, अस्थायी आदेशों की पुष्टि करने वाले विधेयक तथा अन्य वे विधेयक जिन्हें लोकसभा सम्पूर्ण सदन की समिति में विचारार्थ भेजने का निश्चय करे।

सम्पूर्ण सदन की समिति में लोकसभा के समस्त सदस्य सम्मिलित होते हैं। अन्तर केवल इतना है कि उसकी बैठक की अध्यक्षता, अध्यक्ष (Speaker) के स्थान पर केवल सम्पूर्ण सदन की समिति का सभापति करता है। भारी गदा (mace) को मेज के नीचे रख दिया जाता है जिससे प्रकट होता है कि सदन की बैठक नहीं हो रही। प्रक्रिया के नियम ढीले कर दिये जाते हैं और कोई भी सदस्य उतनी बार बोल सकता है जितनी बार वह चाहे, यद्यपि सदन में वह केवल एक बार ही बोल सकता है। विवादान्तक प्रस्ताव नहीं लाये जा सकते। वह स्मरणीय है कि जब सम्पूर्ण सदन की समिति राजस्व विधेयकों (revenue measures) पर विचार करती है तब उसे उपाय तथा साधन समिति (Committee of Ways and Means) कहते हैं। जब वह विनियोग (appropriation) अथवा व्ययों (expenditures) पर विचार करती है तो उसे पूर्ति-समिति (Supply Committee) कहते हैं। जब सम्पूर्ण सदन की समिति अपना कार्य समाप्त कर लेती है तब एक इस आशय का प्रस्ताव लाया जाता है कि 'बैठक समाप्त कर प्रतिवेदन उपस्थित करो'। अध्यक्ष आकर अपना स्थान ग्रहण करता है। भारी गदा को उसके स्थान पर रख दिया जाता है और सदन का कार्य आरम्भ हो जाता है।

सार्वजनिक विधेयकों को सम्पूर्ण सदन की समिति में भेजना लाभदायक नहीं होता। ६०० से अधिक सदस्यों के सदन में कोई विचार-विमर्श नहीं हो सकता। रैम्जे म्योर के अनुसार "सम्पूर्ण सदन की समिति में किसी विधेयक पर विचार नहीं करना चाहिए, चाहे वह कितना ही महत्वपूर्ण क्यों न हो। सदन को उस पर विचार करने के पर्याप्त अवसर मिलते हैं; पहले द्वितीय पठन के अवसर पर, फिर प्रतिवेदन स्थिति में और अन्त में तृतीय पठन के अवसर पर। ये ही पर्याप्त होने चाहिए और संशोधन तथा सूक्ष्म निरीक्षण का कार्य उन सदस्यों को सौंपना चाहिए जो विधेयक के विषय के विशेषज्ञ हों।"

इंग्लैंड में प्रत्यायोजित कानून (Delegated Legislation in England)—डा० जैनिंग के अनुसार "ज्यों-ज्यों समूहवाद (Collectivism) के विकास के कारण सरकारी शक्ति बढ़ती जाती है त्यों-त्यों प्रत्यायोजित कानूनों की संख्या बढ़ती जाती है। यद्यपि १८वीं सदी में भी यह प्रथा थी तथा १९वीं सदी में काफी अधिक थी, परन्तु १८७० से, जब समूहवाद का विकास आरम्भ हुआ, इस प्रयोग का महत्व तथा संख्या बढ़ी है। पहले कानून केवल स्थानीय शासन तथा सार्वजनिक उपयोगिता कार्यों (Local Government and Public Utility) के लिए बनाये

जाते थे लेकिन १९०६ से केन्द्रीय सरकार को अनेक प्रत्यक्ष प्रशासकीय कार्य दे दिए गए हैं और परिणामस्वरूप विभागों द्वारा निर्गमित 'नियमों' तथा 'व्यवस्थाओं' की संख्या बहुत बढ़ गई है जो केन्द्रीय प्रशासित सेवाओं (Centrally Administered Services) से सम्बन्धित कानूनों की अनुपूर्ति (supplement) करते हैं।" १९३२ की 'मन्त्रियों की शक्ति समिति' (Committee on Ministers' Powers of 1932) के अनुसार "चाहे अच्छा हो या बुरा, पर इस परिपाटी का विकास अवश्यम्भावी है। वह सांवैधानिक कानून के क्षेत्र में हमारे सरकार-सम्बन्धी विचारों में परिवर्तन का स्वाभाविक प्रतिबिम्ब है, जो राजनैतिक, सामाजिक तथा आर्थिक विचारों तथा वैज्ञानिक खोजों से हमारे जीवन की अवस्थाओं में आये हुए परिवर्तन के कारण उत्पन्न हुआ है।"

आजकल असर्वजनिक विवेकों के स्थान पर अस्थायी अदेशों को बनाने तथा विभिन्न सरकारी विभागों को संसद द्वारा पारित कानूनों का विस्तार करने की शक्ति देने की प्रवृत्ति अधिकाधिक बढ़ रही है। कुछ विषयों में विभागों द्वारा दिए गये अदेशों की संसद द्वारा पुष्टि होना आवश्यक है और शेष विषयों में पुष्टि की आवश्यकता नहीं होती। नियमों तथा अदेशों को कानून की शक्ति उसी समय प्राप्त हो जाती है जिस समय उनका निर्गमन (issue) किया जाता है। यह कहा जाता है कि १८९० में १६०, १९१३ में ४४४ तथा १९२८ में ८०० नियम तथा अदेश निकाले गये थे।

१९२५ के रेटिंग तथा वैल्यूएशन एक्ट (The Rating and Valuation Act of 1925) में सम्बन्धित मन्त्री को न केवल अदेशों के निर्गमन तथा "ऐसे कार्य करने की शक्ति ही नहीं दी गई थी जो उसे आवश्यक अथवा उचित प्रतीत हों", अपितु उस अधिनियम के उपबन्धों में वे परिवर्तन करने का अधिकार भी दिया गया था जो अदेशों को कार्यान्वित करने के लिये आवश्यक तथा उचित प्रतीत हों। राष्ट्रीय सरकार ने १९३१ के संकट का सामना करने के लिये कुछ सामान्य कानून पास किए, लेकिन कार्य पूरा करने के लिये स-परिषद् अदेश (Order-in-Council) बनाने की छूट दे दी। १९३२ के नगर योजना अधिनियम में स्वास्थ्य मन्त्रालय को स्थानीय अधिकारियों के परामर्श से योजनाओं को कार्यान्वित करने की इजाजत दी गयी है। १९३२ के टैरिफ ने एक्ट टैरिफ बोर्ड को परिस्थिति के अनुसार टैरिफ निश्चित करने की शक्ति प्रदान की। बेकारी बीमा अधिनियम, १९३२ (Unemployment Insurance Act) ने स्वास्थ्य मन्त्रालय को स-परिषद् अदेश द्वारा तकावी में परिवर्तन करने की शक्ति प्रदान की। १९१४-१६ के राज्य सुरक्षा अधिनियमों (Defence of the Realm Acts) ने क्राउन को युद्ध चलाने के लिए प्रत्येक कार्य करने की शक्ति प्रदान की। १९२० के संकटकालीन शक्ति अधिनियम में सरकार को औद्योगिक झगड़ों में आवश्यक सेवाओं की सुरक्षा के लिये अनेक शक्तियाँ दी गईं।

डेलिगेटेड यानी प्रत्यायोजित कानून का विकास अनेक कारणों से हुआ है। राज्य का अवधारण (concept) बदल गया है और आरक्षी राज्य (Police State) के स्थान पर अब हम कल्याणकारी राज्य (Welfare State) की

बात करते हैं। दृष्टिकोण में इस परिवर्तन के आने से सरकार के दायित्वों तथा कार्यों में पर्याप्त वृद्धि हुई है। कल्याणकारी राज्य के आदर्श को प्राप्त करने के लिये बहुत से कानून बनाने पड़ते हैं। पहले विधेयक बहुत संक्षिप्त हुआ करते थे, लेकिन अब ऐसा समय आ गया है कि कानून के प्रत्येक अंग का विस्तार करना पड़ता है। संसद् द्वारा पास किये जाने वाले विधेयकों की बढ़ती हुई संख्या ने समय की समस्या उपस्थित कर दी है। आज सब लोग यह स्वीकार करते हैं कि यदि सदस्य अधिक समय देने के लिये प्रस्तुत हों तो भी संसद् उन समस्त कानूनों को पारित नहीं कर सकती है। इसका आवश्यक परिणाम यह है कि संसद् कानून की केवल मोटी रूप-रेखा पास करती है और उसका विस्तार करने का कार्य सम्बन्धित विभागों को सौंप देती है। इसको डेलिगेटेड यानी प्रत्यायोजित कानून-निर्माण कहते हैं। यह अस्वीकार नहीं किया जा सकता कि यह बात दोषपूर्ण होते हुए भी आवश्यक है। निर्विवाद रूप से वह संसद् के हाथों से विधि-निर्माण की शक्ति छीन लेता है किन्तु इसका कोई उपाय नहीं है। संसद् के सदस्यों के लिए वे सब कानून बना सकना सम्भव नहीं है जिनको सरकार आवश्यक समझती है।

इसके अतिरिक्त आधुनिक कानून अधिकाधिक प्राविधिक (technical) होता जा रहा है। यह आशा व्यर्थ है कि संसद् के साधारण सदस्य आधुनिक विधि-निर्माण की समस्त वारीकियों को समझ सकेंगे। यदि कुछ विशेषज्ञों को छोड़कर संसद् के अन्य सामान्य सदस्य यह असम्भव कार्य करने का प्रयास करें तो वे असफल ही हैं। इन परिस्थितियों में विधि-निर्माण के सामान्य सिद्धान्तों को स्वीकृत कर शेष विस्तार का कार्य सम्बन्धित मन्त्री को सौंप देना सुरक्षित समझा जाता है।

संसद् द्वारा पारित किए जाने वाले विधेयकों का मसविदा बनाने के लिए पर्याप्त समय नहीं मिलता। यदि अल्प काल में विस्तृत विधेयकों का मसविदा बनाने का प्रयत्न किया जाए तो उस मसविदे में त्रुटियों का होना स्वाभाविक है। कोई आश्चर्य नहीं कि सम्बन्धित विभागों को सं-परिषद् आदेशों (Orders-in-Council) निकालने की शक्ति दे दी जाती है। ये आदेश पर्याप्त तसल्ली से निकाले जा सकते हैं तथा इनके तर्क-संगत और सुबोध होने की आशा की जा सकती है।

किसी भी राजनीतिज्ञ अथवा सरकारी कर्मचारी (public servant) के लिए उन समस्त सम्भावनाओं (contingencies) की कल्पना करना असम्भव है जो कि भविष्य में पैदा हो सकती हैं और संसद् में पारित होते समय उनका प्रबन्ध विधेयक में कर सकना सम्भव नहीं है। यदि सम्बन्धित विभाग को भावी सम्भावनाओं की व्यवस्था करने के लिए कुछ शक्ति दे दी जाए तो उससे सुविधा हो जाएगी। इसके अतिरिक्त, यह भी सम्भव है कि विधेयक को पारित करते समय सरकार को समस्त स्थानीय समस्याओं का पूर्ण ज्ञान न हो। अतः विभिन्न क्षेत्रों की आवश्यकताओं की पूर्ति करने के लिए परिषद् आदेशों द्वारा कानून निकाल दिये जाते हैं। प्रत्यायोजित विधि-निर्माण (delegated legislation) से कानून में लचक उत्पन्न हो जाती है और किसी विशेष कानून को कार्यान्वित करते समय जो कमियाँ अनुभव हों, उनको सुधारने का अवसर रहता है।

ट्रेजरी के सर्वप्रथम संसदीय वकील, सर विलियम ग्राहम हैरीसन (Sir William Graham Harrison) ने प्रत्यायोजित विधान (delegated legislation) के पक्ष में एक और तर्क दिया है। उनका कहना है कि “मैं इस प्रश्न की एक और दिशा की ओर ध्यान खींचना चाहूँगा जो मुझे बहुत अपील करती है, क्योंकि मैंने न केवल बहुत से कानूनों का मसविदा बनाया है अपितु बहुत से परिणियत नियमों और आदेशों (statutory rules and orders) का मसविदा भी बनाया है। प्रत्यायोजित विधान (delegated legislation) जिन विभिन्न परिस्थितियों और दशाओं में बनाया जाता है, उनके कारण उनका ढाँचा (form) परिणियम (statute) के ढाँचे से कहीं अच्छा होता है। बहुत बार बिलों के मसविदे तैयार करने के लिए बहुत कम समय प्राप्त होता है, और पास हो जाने के पश्चात् उनका अन्तिम स्वरूप बहुत असन्तोषजनक होता है। दूसरी स्टेच्युटरी नियमों (statutory rules) को काफी आराम के साथ बनाया जा सकता है तथा उनके विषय को, तर्कयुक्त और उचित स्वरूप दिया जा सकता है। यह संसदीय कार्य-विधि और संक्षिप्तता से जिसकी आवश्यकता प्रत्येक मन्त्री को रहती है, मुक्त रहता है।”

१९२६ में लार्ड चान्सलर ने प्रत्यायोजित विधान के प्रश्न की परीक्षा करने के लिए मन्त्रियों की शक्ति समिति (Committee on Ministers' Powers) नियुक्ति की। समिति ने बताया कि इसका प्रयोग बहुत कम होता है और कहा कि १९३० के पथ यातायात अधिनियम (Road Traffic Act) के द्वारा परिवहन मन्त्री (Minister for Transport) को “अधिक प्रतिबन्ध लगाने, अथवा मोटर-चालित या अन्य गाड़ियाँ अथवा किसी विशेष मार्ग पर किसी विशेष प्रकार की गाड़ियाँ चलाने पर रोक लगाने की शक्तियाँ दी गईं।” समिति की टिप्पणी थी कि “जो व्यक्ति कभी मोटर गाड़ी में बैठा है, वह कभी यह नहीं चाहेगा कि संसद् इस कठिन कार्य को अपने हाथ में ले और ब्रिटिश संविधान का प्रबलतम समर्थक भी यह नहीं कह सकता कि इस प्रकार के प्रत्यायोजन (delegation) से संविधान को कोई गम्भीर भय उत्पन्न हो गया है।” समिति का प्रस्ताव था कि संसद् की एक स्थायी समिति स्थापित की जाए और इससे पहले कि नियम तथा आदेश कानून का रूप लें, यह आवश्यक हो कि वे स्थायी समिति के सम्मुख लाए जाएँ। स्थायी समिति को किसी भी आदेश के अनौचित्य की ओर संसद् का ध्यान आकर्षित करने की शक्ति प्राप्त होनी चाहिए।

१९४४ में परिणियम सम्बन्धी संलेखों (statutory instruments) के लिए एक प्रवर समिति की स्थापना की गयी थी और यह प्रत्येक अधिवेशन में बनायी जाती है। प्रवर समिति (Select Committee) का कार्य प्रत्येक परिणियम सम्बन्धी संलेख (statutory instrument) पर अथवा उसके मसविदे (draft of an instrument) पर, जो हाऊस आफ कामन्स के सामने रखे जा चुके हैं, यह विचार करना होता है कि किसी विशेष विधान की ओर सदन का ध्यान खींचना चाहिए अथवा नहीं।

यह भी प्रस्ताव किया जाता है कि किसी सरकारी विभाग को नियम तथा आदेश देने की शक्ति सौंपते समय संसद् निश्चित क्षेत्र का भी उल्लेख करे। तथा-कथित हेनरी अष्टम धारा (Henry VIII Clause) का प्रयोग छोड़ देना चाहिए जो

मन्त्री को अधिनियम के उपबन्धों में सुधार करने की शक्ति देती है और इसका प्रयोग करने की अपवाद रूप परिस्थितियों में ही आज्ञा दी जाए। केवल कुछ असाधारण परिस्थितियों को छोड़कर, न्यायालयों का आदेशों तथा नियमों की वैधता की जाँच करने का क्षेत्राधिकार कम नहीं करना चाहिए। जनता को अधिकार होना चाहिए कि वह सीमित अवधि में उसकी वैधता को न्यायालयों में चुनौती दे सके। यदि नियमों तथा आदेशों के निर्गमन की शक्ति किसी विशेष विभाग को सौंपनी ही हो तो विधेयक में एक ज्ञापन (memorandum) जोड़ देना चाहिए जिसमें उन परिस्थितियों का उल्लेख हो जिनके लिए विभाग को शक्ति समर्पित की गई है और ऐसी व्यवस्था भी होनी चाहिए कि उक्त विभाग शक्ति का दुरुपयोग न कर सके।

संसद् की शक्ति का ह्रास (Decline of Power of Parliament)—१८६३ में ड्यूक ऑफ डेवनशायर ने कहा था कि “संसद् मन्त्रिमण्डलों के उत्थान तथा पतन को सम्भव बनाती तथा उसके कार्यों को दुहराती है। मन्त्री युद्ध तथा सन्धि करते हैं किन्तु उनको संसद् द्वारा किसी भी क्षण पदच्युत किये जाने का भय रहता है; और आन्तरिक प्रशासन के सम्बन्ध में भी संसद् की शक्ति इसी तरह प्रत्यक्ष है। वह मन्त्रिमण्डल को पदच्युत कर सकती है यदि वह अति-व्ययी अथवा बहुत अल्प-व्ययी हो। वह किसी मन्त्रिमण्डल को केवल इसलिए पदच्युत कर सकती है क्योंकि उसकी सरकार अधिक शिथिल अथवा कठोर है। वह सचमुच इंग्लैंड, स्कॉटलैंड तथा आयरलैंड पर शासन करती है।” किन्तु आज यह स्थिति नहीं है। संसद् की शक्ति का ह्रास हुआ है। आलोचक तो यहाँ तक कहते हैं कि आज संसद् का कार्य केवल सत्ता-धारी मन्त्रिमण्डल के निर्णयों पर अपनी स्वीकृति की छाप लगाना मात्र है। वह अपनी इच्छा अथवा प्रेरणा से कुछ नहीं कर सकती। रैम्जे म्योर के अनुसार “कैबिनेट की तानाशाही ने संसद् की शक्ति तथा सम्मान को बहुत कम कर दिया है; उसकी कार्यवाहियों के गौरव को समाप्त कर दिया है और यह प्रतीत करा दिया है कि संसद् का अस्तित्व सर्वगुणसम्पन्न—किन्तु सर्वशक्तिमान (omnipotent) नहीं—मन्त्रिमण्डल को कायम रखने या उसकी निरर्थक आलोचना करने के लिए ही है और प्रमुख राजनीतिक विषयों पर विचार-विनिमय का कार्य संसद् से हट कर सभा-सम्मेलनों तथा सदस्यों को मिल गया है।” पुनः उस लेखक के शब्दों में “लोकसभा ने अपना कार्य पूर्ण करने में अधिकाधिक असमर्थता प्रकट की है जिसके कारण अंशतः कार्य-भार का आधिक्य, अंशतः कैबिनेट की तानाशाही तथा अंशतः भ्रम में डालने वाली उस कार्य-विधि की कमियाँ हैं; जिसके अनुसार राष्ट्र का लेखा (national accounts) प्रस्तुत किया जाता है; परिणाम यह है कि लोकसभा का नौकरशाही की असाधारण तथा बढ़ती हुई शक्ति पर अथवा मन्त्रिमण्डल की विस्तृत किन्तु अयोग्यतापूर्वक प्रयुक्त की जाने वाली शक्तियों पर वास्तविक नियन्त्रण नहीं है।”

डा० कीथ के अनुसार “१८८५ में मताधिकार के विस्तृत करने तथा निर्वाचन-क्षेत्रों को एक-सदस्यीय क्षेत्र बनाने से पार्टी संगठनों के निर्वाचकों की शक्ति प्रबल हुई है और लोकसभा के सदस्यों की स्वतन्त्रता का ह्रास हुआ है। १९१८ में मताधिकार के प्रसार से निर्वाचन-व्यय के बढ़ने और सदस्य-भत्ते मिलने के कारण

सदस्य लोकसभा के भंग होने से बहुत डरने लगे हैं और वे उस पार्टी के नेताओं का निष्ठापूर्वक अनुसरण करने के लिए विवश हो गये हैं जिसके उद्देश्यों के वे समर्थक हैं। इस प्रकार लोकसभा के सदस्य एक ओर निर्वाचकों के नियन्त्रण को सहर्ष स्वीकार करते हैं; और दूसरी ओर, उनका मन्त्रिमण्डल पर कोई नियन्त्रण नहीं रहा और अब लोकसभा सरकारी विधेयकों में कोई वास्तविक संशोधन करने अथवा उन्हें रद्द करने का साहस नहीं कर सकती। कार्य-विधि के ऐसे नियमों को स्वीकार करना जिनसे साधारण सदस्य के किसी कानून पर विवाद करा सकने के अधिकार का हनन होता है तथा लोकसभा का सारा समय सरकार द्वारा ले लिये जाने से लोकसभा मन्त्रिमण्डल के अधीन-सी हो गयी है।”

लास्की के अनुसार “आजकल के आलोचक प्राइवेट सदस्य की स्थिति के पतन पर आँसू बहाना एक फैशन समझते हैं। लेकिन यह अफसोस बिलकुल व्यर्थ है। इससे ज्ञात होता है कि हाऊस आफ कामन्स को जो कार्य आज के समय में करने हैं उसको समझने में गलती की जा रही है, तथा आधुनिक राज्य में राजनैतिक पार्टियों का महत्त्व नहीं समझा जा रहा है। यह हमारे इतिहास के उस गुजरे हुए समय की चीज है, जब राजनीति भलेमानसों का मनोरंजन होती थी और सरकार का कार्य-क्षेत्र बहुत सीमित था। प्राइवेट सदस्य की ८० या ५० वर्ष पहली स्थिति को फिर से प्राप्त कराने के लिये हमें उन्हीं पुरानी ऐतिहासिक परिस्थितियों को पैदा करना होगा जिनमें वैसी स्थिति सम्भव थी। इतिहास हमें ऐसी सुविधा नहीं देता।” लार्ड कैनेट के अनुसार “जिन वर्षों में वह कार्य-नीति बनाई गयी थी वे वर्ष विधानमण्डल और क्राउन के बीच संघर्ष के दिन थे। कामन्स की पहली चिन्ता यह थी कि क्राउन सिवाय पार्लियामेण्ट के और किसी प्रकार से धन न हासिल कर सके और फिर उसे यह फिक्र थी कि वह उसी कार्य में लगे जिस कार्य के लिए वह संसद् से लिया गया है। उनकी कार्य-नीति इस प्रकार की थी, जिससे क्राउन पर नियन्त्रण लग सके। लेकिन अब जमाना बदल गया है। संसद् का शासन स्थापित हो चुका है और क्राउन की शक्ति समाप्त हो गई है। कार्यपालिका की खर्च करने की शक्ति पर नियन्त्रण रखना आवश्यक है, लेकिन जिस कार्यपालिका पर अब नियन्त्रण रखना है, वह क्राउन की नहीं है बल्कि मन्त्रियों की है, जो संसद् के प्रति उत्तरदायी हैं। क्राउन पर नियन्त्रण लगाने की योजना प्रक्रिया अब पुरानी पड़ गयी है।”

आलोचक कहते हैं कि संसद्-सदस्यों की स्थिति बहुत दुर्बल हो गई है। सरकारी पार्टी के सदस्यों को अपनी पार्टी को मत देना पड़ता है। उन्हें सचेतकों के आदेशों का पालन करना पड़ता है। पार्टी का अनुशासन इतना कठोर है कि किसी पार्टी का सदस्य अपनी पार्टी के आदेशों का उल्लंघन करने का साहस नहीं करता। यदि वह साहस करे, तो उसे राजनैतिक आत्महत्या (political suicide) का भय उठाना पड़ता है। इसके अतिरिक्त, उसके कारण मन्त्रिमण्डल का पतन हो सकता है और इससे उसकी पार्टी की शक्ति तथा सम्मान को ठेस पहुँच सकती है। जहाँ तक विरोधी सदस्यों का सम्बन्ध है वे भी मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध मत देते हुए हिचकिचाते हैं। कारण स्पष्ट है। मन्त्रिमण्डल सदन को भंग कर सकता है और सदस्य भली

प्रकार से जानते हैं कि यदि मन्त्रिमण्डल परास्त हो जाए तो सदन के भंग किए जाने की प्रत्येक सम्भावना रहती है। इससे, निर्विवाद रूप से, तत्कालीन संसद-सदस्यों के स्वार्थों पर विपरीत प्रभाव पड़ता है जिनको नए निर्वाचनों में पर्याप्त असुविधा उठानी पड़ती है और अत्यधिक धन तथा समय व्यय करना पड़ता है। परिणाम यह है कि मन्त्रिमण्डल अपनी इच्छानुसार कार्य करता है और कोई भी उसे चुनौती देने का साहस नहीं करता। संसद-सदस्यों के विचार करने के अधिकार पर विवादान्तक प्रस्ताव, विभागीय विधि, कंगारू विधि, यान्त्रिक विधि तथा समय विभाग को स्वीकार करने से अनेक प्रतिबन्ध लग गए हैं। परिणाम यह है कि संसद-सदस्य अपने आप को निस्सहाय पाते हैं। मैकनिनन बुड का, जो पहले मन्त्रिमण्डल का सदस्य था, यह विचार था कि "मैं संसद का सामान्य सदस्य होने के स्थान पर लन्दन काउन्टी काउंसिल का सदस्य होना अधिक अच्छा समझता हूँ।" रैम्जे म्योर ने किसी सामान्य दिन लोक-सभा का वर्णन किया है "आगन्तुक बैंचों पर चालीस या पचास पुरुषों तथा एक या दो महिलाओं को शरीर टेढ़ा-मेढ़ा करके लेटा हुआ तथा उनमें से ही किसी एक सदस्य का व्याख्यान—सुनते हुए क्या, बल्कि सहन करते हुए—तथा स्वयं भाषण देने के लिये आतुर देखेंगे। कुछ सदस्य सदन में होंगे; कुछ लाबी में बैठे हुए पत्रादि लिख रहे होंगे, कुछ पुस्तकालय में कोई लेख लिखने अथवा भाषण देने के लिए उद्बरण खोज रहे होंगे, कुछ सिगरेट कक्ष में बैठे हुए गप्प लड़ा रहे होंगे अथवा शतरंज खेल रहे होंगे और कुछ भोजनालय में होंगे, अथवा ऊपर मिलने आए हुए लोगों से मिल रहे होंगे। उनमें से कोई भी विवाद की ओर ध्यान नहीं दे रहा होगा, लेकिन सब सदस्य भाषणों का एक शब्द बिना सुने ही अपना मत देने के लिए आतुर होंगे। कुछ अन्य सदस्य क्लबों में, थियेटरों में अथवा मित्रों के साथ दावतों में होंगे। वे संध्या के समय मत-विभाजन में भाग लेने के लिए अन्दर आते हैं क्योंकि पार्टी सचेतक उन्हें पहले ही विवाद खतम होने के समय की सूचना दे देता है। कई अवसरों पर इन वचनों को पूरा करने के लिए आवश्यक रूप से विवाद को लम्बा किया जाता है।"

डा० फाइनर का विचार है कि संसद के साधारण सदस्य "विवाद में बहुत कम योग दे पाते हैं क्योंकि उन्हें न तो इसका विशेष प्रशिक्षण मिला है, और न उनका व्यवसाय ऐसा है कि वे इसके योग्य हों। उनके निर्वाचन-क्षेत्र की कोई ऐसी विशेषता भी नहीं होती कि उनकी आवाज सुनी ही जाए। वास्तव में जब ऐसी आवश्यकता होती है तब पार्टी की अन्तःपरिषद् (party-caucus) उसको जान जाती है और उसे नीति का अंग बना लेती है। यदि विशेष प्रतिभासम्पन्न और चरित्रवान् व्यक्तियों को मौका पड़ने पर सरकार और विरोधी दल की बुराइयों की आलोचना करने दी जाए तो इतना ही काफी है।" प्रत्यायोजित विधान के विकास से संसद का विधि-निर्माण पर नियन्त्रण कम हुआ है और कार्यपालिका को अधिक शक्ति प्राप्त हुई है।

पहले इंग्लैंड के सर्वश्रेष्ठ व्यक्ति संसद का सदस्य बनने के लिये अथक परिश्रम करते थे। परिणामतः देश के समस्त श्रेष्ठ मस्तिष्क संसद में एकत्रित हो जाते थे और संसद का पर्याप्त सम्मान होता था। किन्तु आज वैसी स्थिति नहीं है।

इंग्लैंड के युवकों के लिए आज संसदीय जीवन के साथ-साथ अन्य कई श्रेष्ठ मार्ग खुल गए हैं। आज एक नवयुवक संसद्-सदस्य बनने की अपेक्षा लंदन स्कूल ऑफ इकोनॉमिक्स का राजनीति विज्ञान का प्रोफेसर होना अधिक अच्छा समझता है। इसी प्रकार, लंदन टाइम्स का सम्पादक होना अथवा किसी प्रमुख बैंक अथवा औद्योगिक निगम का अध्यक्ष बनना संसद्-सदस्य बनने से अच्छा समझा जाता है। संसद् में जाने का आकर्षण इस कारण कम हुआ है कि सदस्यों को अपनी योग्यता दिखाने का पर्याप्त अवसर नहीं मिलता। कोई व्यक्ति ऐसी स्थिति में किसी विधानमण्डल का सदस्य बनने के लिए धन तथा समय लगाने का कष्ट नहीं करेगा जबकि उसको आगे बढ़ने का मार्ग न हो। संसद् के सम्मान में कमी आने का कारण संसद्-सदस्यों के स्तर में कमी आना है।

इंग्लैंड का लोकमत अत्यधिक शक्तिशाली हो गया है और इसी लिए संसद्-सदस्य जनता को इच्छाओं का अनादर करके स्वेच्छा से कुछ करने का साहस नहीं कर सकते। कोई सा भी मन्त्रिमण्डल केवल अपने संसदीय बहुमत के बल पर ऐसा कानून बनाने का साहस नहीं करेगा जिसका जनता विरोध करे।

इन समस्त तथ्यों का यह परिणाम है कि संसद् आज उतनी शक्तिसम्पन्न नहीं है जितनी पहले होती थी। आज वास्तविक शक्ति मन्त्रिमण्डल को प्राप्त हो गई है। यह सत्य है कि लोकसभा मन्त्रिमण्डल की आलोचना कर सकती है और उसे अपना दृष्टिकोण स्वीकार करने के लिए बाध्य कर सकती है। किन्तु सामान्यतः शक्ति संसद्-सदस्यों के पास नहीं रहती अपितु मन्त्रियों के पास रहती है।

Questions for Revision

1. What do you understand by Sovereignty of Parliament in England? Point out the limitations of the same.
2. "Parliament is, indeed, a vast, vibrant machine which enacts statutes, levies taxes, appropriates money, interrogates ministers and passes judgement on policy, under rules of procedure almost as precise, and sometimes nearly as rigid, as the laws governing the succession of the seasons." (Ogg and Zink.) Discuss.
3. "By Local and Private Acts, Parliament can adjudge infant or minor of full age, naturalise an alien and make him a subject born, bastard a child that by law is legitimate or legitimise one that is illegitimate. It can enable heirs of a person to inherit during the life-time of the ancestor; it can absolve a man of treason after death, something which is against all notions of criminal justice." (Dicey). Discuss this with reference to the sovereignty of Parliament.
4. "Parliament can do every thing but make a woman of a man and a man a woman." Discuss the nature of parliamentary sovereignty in England. What are the limitations on parliamentary sovereignty
5. "The House of Commons (of Great Britain) is the classic example of a legislature with unlimited authority." Explain and discuss.

6. 'Like most legislatures in countries having Cabinet Government, parliament almost never initiates or creates, but rather only reviews and usually accepts and registers policy.' How far do you agree with this remark? Illustrate your answer with the help of constitutions you have studied.
7. "Function of Parliament is not to govern but to criticise." (Jennings). Discuss.
8. What are the main functions which the British Parliament is expected to perform? Which of them does it perform adequately and efficiently, and which inadequately? Are there any functions which have passed on from parliament to some other organ? If so, how would you account for the phenomenon?
9. Explain the composition and powers of the House of Lords and examine its merits and demerits as a legislative chamber.
10. Attempt a careful estimate of the working of the House of Lords as a legislative chamber. What were the chief grounds of dissatisfaction against it and to what extent have they been removed?
11. Discuss the functions which the House of Lords performs in the English Government today.
12. "It should be mended and not ended." Discuss this with reference to the House of Lords.
13. Discuss the composition, privileges and functions of the House of Lords. On what lines, in your opinion, should the House of Lords be reformed?
14. Give an account of the House of Lords. Would you suggest any reform to make it an efficient Second Chamber?
15. "The House of Lords is not only a second but a secondary chamber." Discuss.
16. How far is it appropriate to call the House of Lords as "a chamber of living celebrities."
17. Give an account of the House of Lords. Would you suggest any reform to make it an efficient second chamber?
18. On what grounds would you recommend the establishment of a Second Chamber of legislature in a modern State? Which one of the following comes nearest to your ideal of a Second Chamber; the British House of Lords, the American Senate, and the Swiss Council of States? Give reasons for your answer.
19. "Indeed, on the ground that Britain has none of the safeguards afforded by a rigid constitution, by referendum procedure like that of Switzerland, or by judicial review like that of the United States, it is sometimes contended that she, beyond most other States, has need of a Second Chamber with full deliberative revisory powers." (Ogg and Zink). Discuss this with reference to the House of Lords.
20. The main use of a Second Chamber is to promote deliberateness of actions minimising the chances of a legislature being swept

- off its feet by waves of passion or excitement.....the House of Lords have served the British nation well in the past, it may, of course, presently be cast into the discord. Wisely reconstructed, it should, however, be capable of still greater usefulness in years that lie ahead." (Ogg and Zink). Discuss.
21. "The House of Commons acts in accordance with Cabinet's direction and leadership." (Munro). Discuss.
 22. "It is really the House of Commons and not the King-in-Parliament that exercises legislative supremacy." Discuss.
 23. What factors have been responsible for decline of power of Parliament and dictatorship of the Cabinet.
 24. Give a brief account of the procedure according to which the English Parliament is dissolved and the House of Commons is re-elected.
 25. Give an account of the following with reference to the procedure of the House of Commons :—
 - (a) The passing of a bill.
 - (b) Adjournment Motions.
 - (c) Questions.
 - (d) Rules of Debate.
 - (e) Methods of considering financial matters.
 - (f) Government control over the time and business of the House.
 26. Compare the position, powers and functions of the Speaker in the British House of Commons and the American House of Representatives. Do you consider it necessary or desirable that the Speaker should be a non-party man ?
 27. "The Chair, like the Pope, is infallible." (Speaker Lowther). Discuss this with reference to the Speaker of England.
 28. "The great thing, Mr. Speaker, about the office which you now hold is the fact that the man who occupies your position sits there not maintained by the force of bayonets, with no powerful bodyguard, no powerful statutes. The man who occupies that position occupies it because he has the confidence and respect of his fellow members." (James Maxton). Discuss.
 29. Write a comprehensive note on the functions and powers of the Speaker in the House of Commons. Compare and contrast his powers with those of the Speaker in the House of Representatives in the U. S. A.
 30. Discuss the place of "His Majesty's Opposition" in the English Constitution.
 31. What is the necessity for a strong and vigilant opposition in a country having the parliamentary form of government ? What evil consequences follow from its absence. Illustrate your answer by taking the case of a country where there is no opposition or where it is weak and unorganised.
 32. Explain the procedure for the passing of Laws in England and compare the same with that in the U. S. A.

33. Distinguish between 'Public' and 'Private' bills and explain the procedure followed in respect of the latter in the House of Commons.
34. How is "Royal Assent" given to legislation enacted by the British Parliament ?
35. "The question hour (in the House of Commons) is an effective check upon bureaucratic tendencies which are bound to appear in every Government." (Munro). Discuss.
36. Describe the procedure of passing (a) public bill other than a money bill and (b) a money bill.
37. Write a critical note on delegated legislation.
38. What is meant by 'Delegated Legislation.' Account for its growth in Great Britain in modern times, and discuss its merits and demerits.
39. Critically examine the projects that have been mooted to restore the declining prestige and authority of the British House of Commons in the twentieth century.
40. Write a short essay, criticizing parliamentary and representative government as it exists in England.
41. 'Representation in the House of Commons may give a totally inadequate picture of the state of public opinion in the country.' (Jennings). Explain.
42. 'The existing method of election to the House of Commons is in the highest degree unjust, unsatisfactory and dangerous... It disfranchises a large majority of electors, encourages and compels a sort of dishonesty both in elector and the candidate, distorts the national verdict and produces extravagantly unjust results.' (Ramsay Muir). Discuss.

अध्याय ६

इंग्लैंड की न्याय-व्यवस्था

(The Judicial System in England)

प्रमुख विशेषताएँ (Main Features)—इंग्लैंड की न्याय-व्यवस्था की कुछ प्रमुख विशेषताओं का उल्लेख करना उचित होगा । सर्वप्रमुख विशेषता यह है कि इंग्लैंड के न्यायालय ईमानदारी तथा निष्पक्षता के लिए प्रसिद्ध हैं । न्यायाधीश न्याय और सब के लिए बराबरी का व्यवहार करते हैं और किसी भी प्रकार के प्रभाव में नहीं आते । १७०१ के एक्ट आफ सैटलमेंट (Act of Settlement) में निश्चित किया गया है कि इंग्लैंड के न्यायाधीश सदाचरण पर्यन्त (during good behaviour) अपने पद पर बने रहेंगे । इसके फलस्वरूप, वे अपने कर्तव्य का पालन बिना किसी भय अथवा पक्षपात के करते हैं । इंग्लैंड के न्यायाधीशों को रिश्वत देना टेढ़ी खीर है । इसका आंशिक कारण इंग्लैंड के न्यायाधीशों को प्राप्त होने वाला पर्याप्त वेतन है, किन्तु यह अनेक शताब्दियों में प्रस्थापित उच्च न्यायिक ईमानदारी के कारण भी है ।

ब्रिटिश न्यायिक व्यवस्था का एक अन्य गुण न्यायिक पुनर्विलोकन (judicial review) का अभाव है । यू० एस० ए० के न्यायालयों को कानूनों को वैध अथवा अवैध (*ultra vires* and *intra vires*) घोषित करने का अधिकार है । भारत में भी यही स्थिति है । उच्चतम न्यायालय तथा उच्च न्यायालयों को कानूनों की वैधता या अवैधता का फैसला करने का अधिकार है । किन्तु इंग्लैंड में ऐसी स्थिति नहीं है । संसद् स्वेच्छा से कैंसा भी कानून पारित कर सकती है और बात यहीं समाप्त हो जाती है । इंग्लैंड के न्यायालयों को किसी कानून अथवा उसके अंश को अवैध या वैध उद्घोषित करने की शक्ति नहीं है ।

ब्रिटिश न्यायिक व्यवस्था का एक अन्य गुण यह कि इंग्लैंड में पृथक् प्रशासकीय न्यायालय (Administrative Courts) नहीं हैं । फ्रांस में प्रशासकीय तथा साधारण न्यायालय पृथक्-पृथक् हैं । किन्तु इंग्लैंड में साधारण न्यायालय ही समस्त श्रेणियों के अभियोगों को सुनते हैं और फ्रांस की भाँति सरकारी कर्मचारियों के अभियोगों को सुनने के लिए पृथक् न्यायालय नहीं हैं । प्रत्येक व्यक्ति चाहे समाज में उसकी कुछ भी स्थिति अथवा पद हो, साधारण न्यायालय के सम्मुख ही प्रस्तुत किया जाता है ।

इंग्लैंड में न्यायाधीशों तथा न्यायालयों ने ब्रिटिश जनता की स्वतन्त्रताओं की रक्षा करने में महत्त्वपूर्ण योग दिया है । भारत तथा यू० एस० ए० के संविधान में जनता के मौलिक अधिकारों की स्पष्ट गारन्टी की गई है । इंग्लैंड में ऐसी कोई स्थिति नहीं है । इस कठिन कार्य को इंग्लैंड के न्यायाधीशों ने बड़ी सुन्दरता के साथ

पूर्ण किया है। यह कथन अतिशयोक्ति नहीं है कि इंग्लैंड के न्यायालयों ने जनसाधारण की स्वतन्त्रताओं के संरक्षक की भाँति कार्य किया है। न्यायाधीश कार्यपालिका के स्वेच्छाचारी आदेशों के विरुद्ध निर्णय देने में हिचकिचाए नहीं हैं। यह सत्य है कि संकट काल में जनसाधारण की स्वतन्त्रताओं को संसदीय कानून के द्वारा निलम्बित (suspend) कर दिया जाता है और उस दशा में न्यायालय निस्सहाय हो जाते हैं किन्तु वह केवल एक अस्थायी व्यवस्था होती है। संक्षेप में अंग्रेज न्यायाधीश जनता की स्वतन्त्रताओं का संरक्षण करने में सफल हुए हैं।

ब्रिटिश न्यायिक व्यवस्था का एक प्रमुख गुण देश की जूरी प्रणाली है। जूरी प्रणाली उस देश में सफल रही है। इंग्लैंड के जूरी अपनी निष्पक्षता, निडरता, अनुभव, ज्ञान तथा सामान्य समझदारी के लिए प्रख्यात हैं। जूरियों ने सरकार के विरुद्ध भी निर्णय दिये हैं। जूरियों का प्रयोग अधिकतर फौजदारी अभियोगों में किया जाता है।

इस विषय में एक अन्य उल्लेखनीय वस्तु यह है कि न्यायिक प्रक्रिया सरल है और न्यायाधीशों को प्राविधिक बारीकियों (technicalities) का पालन न करने की स्वतन्त्रता है। यदि कोई प्राविधिकता न्याय के मार्ग में रोड़ा अटकाती है तो अंग्रेज न्यायाधीश उसको ही समाप्त कर देता है। उसका लक्ष्य वादियों को शीघ्रता और दक्षता से न्याय देना है।

इंग्लैंड में बार (Bar) यानी वकीलों की दुहरी प्रणाली है। वकीलों की दो श्रेणियाँ हैं—कानूनी सलाह देने वाले यानी सालिसिटर (Solicitors) तथा बैरिस्टर। सालिसिटर वादियों से बातचीत करके अभियोग तैयार करते हैं और बैरिस्टर न्यायालयों में वाद के समर्थन में युक्तियाँ उपस्थित करते हैं। यह प्रणाली खर्चीली हो सकती है किन्तु निर्विवाद रूप से, इसमें दक्षता (efficiency) पैदा हुई है।

विधि का शासन (Rule of Law)—ब्रिटिश संविधान का एक अद्वितीय गुण विधि का शासन है। सीधे शब्दों में, इसका तात्पर्य यह है कि इंग्लैंड का कानून ही देश का शासन करता है न कि किसी व्यक्ति विशेष की स्वेच्छा। कानून सर्वोच्च (supreme) है। इसके पंजे से कोई नहीं बच सकता। कानून के सामने राजा और रंक सभी समान हैं।

लॉर्ड ह्युअर्ट (Lord Hewart) के अनुसार विधि के शासन (Rule of Law) का अर्थ यह है कि “व्यक्तियों के अधिकारों के निर्णय में मनमाने ढंग या ऐसे ही किसी अन्य प्रकार के ढंग के स्थान पर, जो कानून नहीं है, कानून की सर्वोच्चता की जाये।”

प्रो० डायसी के अनुसार “विधि के शासन के अन्तर्गत तीन विभिन्न परन्तु सजातीय विचार (kindred conceptions) हैं। प्रथम तो इसका तात्पर्य यह है कि किसी व्यक्ति को शारीरिक अथवा आर्थिक दण्ड उस समय तक नहीं दिया जा सकता जब तक सामान्य न्यायालय के सम्मुख उसे विधि के अनुसार दोषी सिद्ध न कर दिया जाये।” इसका अर्थ यह है कि इंग्लैंड में किसी व्यक्ति को तब तक दण्डित

(punished) नहीं किया जा सकता, जब तक यह स्पष्ट रूप से सिद्ध न हो जाये कि उसने देश के किसी कानून को तोड़ा है। यदि किसी व्यक्ति को नियम-भंग करने का दोषी सिद्ध नहीं किया जाता तो उसे स्वतन्त्र कर देना चाहिए। किसी व्यक्ति को नियम-विरुद्ध न कारागृह में रखा जा सकता है और न दण्डित ही किया जा सकता है। यदि किसी व्यक्ति को कानून के विरुद्ध कारागृह में रखा जाये तो चन्दी-प्रत्यक्षीकरण का आवेदन (writ of habeas corpus) दिया जा सकता है। और यदि प्रशासक उसे कारागृह में रखने की वैधता सिद्ध न कर सके तो उस व्यक्ति को स्वतन्त्र करना ही पड़ता है। कार्यपालिका किसी व्यक्ति को गैर-कानूनी रूप से कारागृह में नहीं रख सकती।

दूसरे, विधि के शासन का अर्थ यह है कि “कोई व्यक्ति कानून से ऊपर नहीं है बल्कि प्रत्येक व्यक्ति, चाहे उसका पद और स्थिति कुछ हो, देश के सामान्य कानून से शासित होता है, तथा सामान्य ट्रिव्यूनलों के क्षेत्राधिकार (jurisdiction) के अन्तर्गत रहता है। जो चीज एक आदमी के लिए कानून है, वह समस्त नागरिकों के लिए कानून है।” इसका तात्पर्य है कि व्यक्ति की समाज में कैसी भी स्थिति (states) हो, उसे देश के सामान्य कानून तथा न्यायालयों के सामने झुकना ही पड़ता है। इंग्लैंड में फ्रांस की भाँति सरकारी कर्मचारियों के लिए पृथक् न्यायालय नहीं हैं। इसी प्रकार सरकारी कर्मचारियों के लिए कोई पृथक् कानून भी नहीं हैं जिनके अनुसार उस पर अभियोग चलाया जाये। उन पर भी वही कानून लागू होता है जिसके अनुसार देश के सामान्य नागरिक पर अभियोग चलाया जा सकता है।

इसके अतिरिक्त देश के कानून को पालन न करने की छूट किसी को नहीं मिल सकती।

हेगन और पावेल (Hegan and Powell) के अनुसार “जो लोग सरकार बनाते हैं, वे मनमानी नहीं कर सकते, बल्कि उन्हें अपनी शक्ति को संसद द्वारा बनाये गये नियमों के अनुसार ही प्रयोग में लाना पड़ता है।”

तीसरे, विधि के शासन का अर्थ यह है कि “संविधान के सामान्य सिद्धान्त (general principles) उन न्यायिक निर्णयों के परिणाम हैं जिनमें न्यायालयों ने विशेष अभियोगों में साधारण नागरिकों के अधिकारों को निश्चित किया है।” इसमें जनसाधारण के अधिकारों तथा स्वतन्त्रताओं की रक्षा करने में न्यायाधीशों ने जो महत्त्वपूर्ण योग दिया है उसकी ओर निर्देश किया गया है। प्रो० डायसी १९वीं शताब्दी का ‘लिबरल’ था और इसलिए उसने उन उदार न्यायाधीशों को श्रद्धांजलि अर्पित की जिन्होंने भूतकाल में अंग्रेजों की स्वतन्त्रताओं एवं अधिकारों का संरक्षण करने में महत्त्वपूर्ण योग दिया था।

प्रो० डायसी ने इंग्लैंड के विधि के शासन को विशेष महत्त्व दिया है। उसने इस तथ्य का गुणागान किया है कि विधि के शासन ने इंग्लैंड में कानून के सामने समस्त नागरिकों की समानता को प्रतिपादित किया है। “प्रत्येक सरकारी कर्मचारी, प्रधान मन्त्री से लेकर एक सिपाही तक, अपने प्रत्येक अवैध कार्य के लिए उसी प्रकार से (देश के कानून के प्रति) उत्तरदायी है, जैसे कि कोई अन्य

नागरिक।" इसके अतिरिक्त, किसी व्यक्ति को स्वेच्छा से न कारागृह में रखा जा सकता है और न दण्ड दिया जा सकता है। कानून अपने मार्ग से अवश्य चलेगा।

प्रो० डायसी ने निर्देश किया है कि "विधि के शासन ने सरकारी नौकरों की स्वेच्छाचारी मनोवृत्तियों (arbitrary tendencies) पर एक स्वस्थ प्रभाव डाला है। कोई सरकारी कर्मचारी किसी अंग्रेज को बिना कानूनी औचित्य (legal justification) के कैद करने का साहस (dare) नहीं कर सकता। वह जानता है कि यदि उसका कार्य अवैध सिद्ध हुआ तो उसे महान् हानि उठानी पड़ेगी। इसके अतिरिक्त अपने उच्चाधिकारियों (superiors) के आदेशों का पालन करते हुए सरकारी नौकर सदैव इस तथ्य का ध्यान रखते हैं कि उन्हें देश के कानून के विपरीत नहीं जाना चाहिए। यदि किसी सैनिक को भीड़ हटाने का आदेश दिया जाये तो उस अनावश्यक रूप से किसी व्यक्ति के जीवन से नहीं खेलना चाहिए। उसे व्यक्तियों को कोई हानि न पहुँचाते हुए, भीड़ को तितर-बितर ही करना है। उसे सदैव इस तथ्य को अपने मन में रखना चाहिए कि यदि उसने किसी व्यक्ति को जानसे मारा तो उसे पर हत्या करने का अभियोग चल सकता है, और अपराधी पाया जाने पर उसे दण्डित किया जायेगा। इस तथ्य ने सरकारी कर्मचारियों के कार्यों पर एक स्वस्थ अवरोधक लगाया है। अप्रत्यक्ष रूप से वह अंग्रेजों की स्वतन्त्रताओं का प्रेरक रहा है।"

विधि के शासन के अपवाद (Exceptions to the Rule of Law) — आलोचकों का मत है कि विधि का शासन, जिसकी डायसी ने इतनी अधिक प्रशंसा की है, इंग्लैंड में लागू नहीं है। इस विषय में अनेक अनियमितताओं का वर्णन किया गया है।

(१) १८६३ का लोक प्राधिकारी संरक्षण अधिनियम (The Public Authorities Protection Act) कर्मचारियों को विशेष संरक्षण देता है। सरकारी कर्मचारी के विरुद्ध कार्यवाही छः मास की अवधि में ही आरम्भ होनी चाहिए, और यदि ऐसा नहीं हो पाता तो वह काल-तिरोहित (time barred) हो जाता है। इसके अतिरिक्त यदि किसी सरकारी कर्मचारी पर चलाया गया अभियोग असफल हो जाता है तो वादी (plaintiff) को अत्यधिक खर्चा देना पड़ता है। निश्चित रूप से, इस उपबन्ध का उद्देश्य साधारण व्यक्तियों को सरकारी कर्मचारियों पर अभियोग चलाने से निरुत्साहित करना है।

(२) एक साधारण नौकर भी अपने कार्यों के लिए अपने स्वामियों (employers) के प्रति उत्तरदायी है, लेकिन 'क्राउन' के विषय में यह बात लागू नहीं है। 'क्राउन' अपने सेवकों के अनुचित कार्यों के लिए उत्तरदायी नहीं है। 'क्राउन' पूर्णतः उन्मुक्त (immune) है। सरकारी कर्मचारी स्वयं अपनी भूल-चूक के कार्यों के लिए उत्तरदायी हैं। यह कहा जाता है कि राजा कोई गलती नहीं कर सकता और उस पर उसके द्वारा निर्मित न्यायालयों में अभियोग नहीं चलाया जा सकता। 'क्राउन' द्वारा सम्पत्ति को निरुद्ध (detention) करने अथवा संविदा की शर्तों का उल्लंघन करने पर अधिकारों की याचिका यानी पिटीशन ऑफ राइट्स (Petition of rights) के रूप में विशेष उपाय का अवलम्बन करना पड़ता है। किन्तु अधिकारों की

याचिका का उपाय भी सदा नहीं किया जा सकता। एक सैनिक ने अपने शेष वेतन के लिए याचिका पेश की थी किन्तु वह रद्द कर दी गयी। १९१८ में स्टॉकहोम स्थित ब्रिटिश उपदूत ने स्वीडन की एक कम्पनी को यह गारंटी दी कि यदि उस कम्पनी का कोई जहाज इंग्लैंड जायेगा तो उसे इंग्लैंड में नहीं रोका जायेगा। यद्यपि गारंटी देने के पूर्व उच्च अधिकारियों से परामर्श किया गया था, फिर भी जहाज का इंग्लैंड में रोक लिया गया। कम्पनी ने क्षति-पूर्ति के लिए याचिका पेश की किन्तु उसे रद्द कर दिया गया। रोलेट ने उस समय यह कहा था : "यह कोई व्यापारिक समझौता नहीं था। वह किसी विशेष अवसर पर विशेष प्रकार से कार्य करने का विचार मात्र था। सरकार के लिए अपने भावी प्रकाशकीय पग (future executive action) से बँध जाना उचित नहीं है, जिसका आवश्यक रूप से निर्धारण समाज की उस समय की स्थिति के अनुसार किया जाता है, जब प्रश्न उपस्थित हो। वह किसी समझौते के द्वारा, उन विषयों में अपनी स्वतन्त्रता पर रोक नहीं लगा सकती जिनका सम्बन्ध राज्य के कल्याण से है।"

(३) यह निर्देश किया जाता है कि गृह-मन्त्री (Home secretary) को किसी भी विदेशी नागरिक को ब्रिटिश प्रजा बनाने का पूर्ण अधिकार है। वह किसी भी समय उनके प्रमाण-पत्रों को रद्द कर सकता है। वह किसी भी अवांछित विदेशी को निष्कासित कर सकता है। इन समस्त कार्यों के लिए उस पर न्यायालय में वाद नहीं लाया जा सकता।

(४) राजा को विदेशों में जाने के लिए पासपोर्ट देने अथवा देने से इनकार करने की शक्ति प्राप्त है। इस शक्ति के प्रयोग को किसी भी न्यायिक न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकती।

(५) विदेशी शासकों तथा राजदूतों पर कार्यवाही करने का न्यायालयों को अधिकार नहीं है। उन पर अभियोग नहीं चलाया जा सकता चाहे वे देश के कानून का उल्लंघन करें। किसी विदेशी जहाज पर भी कोई कानूनी कार्यवाही नहीं की जा सकती। यह विधि के शासन का स्पष्ट उल्लंघन है।

(६) किसी प्रमाणित (bonafide) व्यावसायिक झगड़े के सिलसिले में किसी ट्रेड यूनियन के अधिकारियों तथा अफसरों द्वारा किए गए किसी कार्य के कारण यूनियन के विरुद्ध अभियोग नहीं चलाया जा सकता।

(७) १९३६ का सार्वजनिक व्यवस्था अधिनियम (Public Order Act) पुलिस को सभाओं तथा जलूसों को व्यवस्थित अथवा निषिद्ध करने की शक्ति देता है। यह अ-प्राधिकृत वर्दी पहनने और झूल करने को भी अवैध घोषित कर सकती है।

(८) पहिले पीअरों के अभियोग केवल पीअर ही सुन सकते थे। वह विधि के शासन (Rule of Law) का निश्चित रूप से उल्लंघन था। किन्तु १९४७ के कानून सुधार अधिनियम के द्वारा वह विशेषाधिकार समाप्त कर दिया गया है।

(९) लार्ड चैम्बरलैन को नाटकों का 'सेंसर' करने का अधिकार है और यदि वह प्रतिबन्ध लगा दे तो उसे कोई न्यायालय नहीं हटा सकता।

(१०) गृह-मन्त्री का पत्रों को खोलने तथा रोकने का अधिकार विधि के शासन का स्पष्ट उल्लंघन है।

(११) अपने सरकारी कार्य को रोकते हुए न्यायाधीशों को किसी कार्य के लिए उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता। किन्तु यदि अवकाशकालीन न्यायाधीश (vacation judge) बन्दी प्रत्यक्षीकरण लेख का निर्गमन करने से विधि-विरुद्धतया इनकार करे तो उस पर ५०० पाँड हरजाने के लिए वाद लाया जा सकता है।

(१२) 'क्राउन' सेवा की किसी संविदा को समाप्त कर सकता है। वह उस समय भी बाँधा हुआ नहीं है जब कि समझौते में किसी शर्त का स्पष्ट उल्लेख हो। परिणाम यह है कि क्राउन के सेवक क्राउन के प्रसादपर्यन्त (during pleasure) ही अपने पद पर आसीन रहते हैं।

पर १९४७ के क्राउन कार्यवाही अधिनियम (Crown Proceedings Act) का उल्लेख किया जा सकता है जो जनवरी १९४८ से लागू हुआ। नए कानून के अनुसार कोई भी साधारण व्यक्ति सरकार के विरुद्ध उसी प्रकार से अभियोग चला सकता है जैसे किसी व्यक्ति के विरुद्ध। परिणाम यह है कि सरकारी नौकरों द्वारा किसी को शारीरिक अथवा आर्थिक हानि (torts committed) पहुँचाए जाने के सम्बन्ध में क्राउन की छूट समाप्त हो गई है और अधिकारों की याचिका की आवश्यकता नहीं रही है। क्षति-पूर्ति के लिए नियमित अभियोग (regular suit) चलाया जा सकता है।

इस सम्बन्ध में यह बताया जा सकता है कि स्वयं डायसी ने भी बाद में यह अनुभव किया कि उसका १८८० का, विधि के शासन का वर्णन ठीक नहीं था। उसने १९१५ में लिखा, "इंग्लैंड में प्राचीन विधि के शासक के प्रति सम्मान का गत ३० वर्षों में बहुत ह्रास हुआ है।" उसने देश में प्रशासकीय न्याय को विकसित होते देखा। विभिन्न विभागों को अभियोगों के निर्णय करने की शक्ति दी गई थी और सामान्य न्यायालय उनमें हस्तक्षेप नहीं कर सकते थे।

डा० फाइनर (Dr. Finer) के अनुसार "इंग्लैंड की प्रणाली का यह दोष है कि इससे व्यक्ति जनता और अधिकार के प्रति कभी भी गम्भीर अन्याय हो सकता है। इसमें सिद्धान्तों की एकरूपता नहीं है क्योंकि विधि शासन (Rule of Law) में स्थान-स्थान पर बहुत से अनियंत्रित विकास हो गये हैं।"

यद्यपि डायसी (Dicey) द्वारा प्रतिपादित विधि के शासन (Rule of Law) में संशोधन की आवश्यकता है, तो भी, यह अब भी अंग्रेजी संविधान का एक सिद्धान्त है।

न्यायपालिका का संगठन (Organization of the Judiciary)—ब्रिटेन की आधुनिक न्याय-व्यवस्था १८७० के बाद की दशा के अधिनियमों पर आधारित है। इंग्लैंड में दो प्रकार के न्यायालय हैं। फौजदारी के अभियोग फौजदारी न्यायालयों (Criminal Courts) में जाते हैं और दीवानी अभियोग दीवानी में। फौजदारी अभियोगों में सदैव एक पक्ष क्राउन रहता है लेकिन दीवानी अभियोगों में यह

वात नहीं है। इसके अतिरिक्त फौजदारी अभियोगों का उद्देश्य अपराधी को दण्ड देना है, लेकिन दीवानी अभियोगों का ऐसा कोई उद्देश्य नहीं होता।

फौजदारी न्यायालय (Criminal Courts)—सबसे छोटा न्यायालय 'समरी जूरिसडिक्शन' (Summary Jurisdiction) का न्यायालय है। वह छोटे-छोटे अभियोगों को सुनता है। उनमें कार्य या तो जस्टिसेज आफ पीस (Justices of Peace) करते हैं अथवा वैतनिक (stipendiary) मजिस्ट्रेट। इन न्यायालयों की कार्यवाही बिलकुल संक्षिप्त होती है।

इन न्यायालयों की अपीलें क्वार्टर सेशन (Quarter Session) के न्यायालयों में की जा सकती हैं। इन न्यायालयों को काउन्टी न्यायालय भी कहते हैं। ये न्यायालय कुछ गम्भीर अपराधों (serious cases) के लिए आरम्भिक (original) न्यायालय भी होते हैं।

यहाँ की अपील एसाइजेज (Assizes) में जा सकती हैं। इनको एसाइजेज न्यायालय इसलिए कहते हैं क्योंकि इन न्यायालयों में उच्च न्यायालयों के न्यायाधीश होते हैं और ये वर्ष में अपने क्षेत्र की प्रत्येक काउन्टी में कई बार चक्कर लगाते हैं और स्थान-स्थान पर न्याय करते हैं। वे गम्भीर प्रकृति के अभियोगों को जूरी की सहायता से सुनते हैं। इस कार्य के लिए सारे देश को आठ सर्किटों में विभाजित किया गया है। सर्किट न्यायालय फौजदारी तथा दीवानी दोनों प्रकार के अभियोगों की अपीलें सुनता है और उसकी तुलना भारत के जिला तथा सत्र-न्यायाधीशों (District and Session Judges) से की जा सकती है। लन्दन के एसाइजेज न्यायालय को ओल्ड बैली (Old Bailey) कहते हैं। उसकी बैठकें वर्ष में बारह होती हैं।

फौजदारी अपील का न्यायालय (Court of Criminal Appeal)—सर्किट अथवा एसाइजेज न्यायालय के निर्णय की अपील फौजदारी अपील के न्यायालय में की जा सकती है। इस न्यायालय में इंग्लैंड का लार्ड चीफ जस्टिस (Lord Chief Justice) और उच्च न्यायालयों की किंग्स बेंच डिवीजन के समस्त न्यायाधीश होते हैं। फौजदारी अपील का न्यायालय उच्च न्यायालय की केवल एक शाखा है। यह कानून का अन्तिम न्यायालय है। यह समस्त निम्न न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध विधि के प्रश्नों पर (on points of law) अपील सुनता है। साधारणतः इसके निर्णय अन्तिम होते हैं। परन्तु यदि किसी विषय में महा-न्यायवादी (Attorney-general) यह प्रमाणित कर दे कि उक्त मामले में कानून का कोई अहम नुक्ता (important question of law) अन्तर्गुह्य है, तो उसकी अपील लार्ड सभा में की जा सकती है।

लार्ड सभा (House of Lords)—ग्रेट ब्रिटेन तथा उत्तरी आयरलैंड के समस्त दीवानी तथा फौजदारी अभियोगों के लिए अन्तिम अपीलीय न्यायालय लार्ड सभा है। जब लार्ड सभा सर्वोच्च न्यायालय के नाते कार्य करती है तब इसकी बैठक में लार्ड्स ऑफ अपील इन आर्डिनरी तथा लॉ-लार्ड्स भाग लेते हैं जो पहिले उच्च न्यायिक पदों पर कार्य कर चुके होते हैं। कोरम (quorum) तीन है। समस्त दीवानी

अभियोगों की अपीलें लॉर्ड सभा में सुनी जाती हैं किन्तु फौजदारी अभियोगों की अपीलें लॉर्ड सभा तभी सुनती है जब महा-न्यायवादी उसे प्रमाणित करे।

दीवानी न्यायालय (Civil Courts)—‘समरी जुरिसडिक्शन’ के न्यायालय छोटे अभियोगों को सुनते हैं। काउन्टी न्यायालयों की स्थिति कुछ ऊँची है। उनकी बैठकें विभिन्न अवसरों पर विभिन्न स्थानों में होती हैं। काउन्टी न्यायालयों की अध्यक्षता लार्ड चान्सलर द्वारा नियुक्त न्यायाधीश करते हैं। लार्ड चान्सलर उन बरिस्टरों को न्यायाधीश नियुक्त करता है जिनको सात वर्ष का अनुभव प्राप्त हो। अभियोग में समझौता कराने का प्रत्येक सम्भव उपाय किया जाता है।

उच्च न्यायालय (High Court of Justice)—काउन्टी न्यायालयों की अपीलों तथा अधिक राशि से सम्बन्धित अभियोगों को सुनने के लिए उच्च न्यायालय होता है। इस न्यायालय के तीन विभाग हैं—चान्सलरी विभाग; किंग्स बेंच डिवीजन (King's Bench Division) तथा मृतलेख को प्रमाणित करने का आज्ञा-पत्र, विच्छेद तथा जल सेना सम्बन्धी विभाग (Probate, Divorce and Admiralty Division)।

अपील का न्यायालय (Court of Appeal)—अपील का न्यायालय उपर्युक्त तीनों विभागों के निर्णयों के विरुद्ध अपीलें सुनता है। इसमें पाँच न्यायाधीश होते हैं। लार्ड चान्सलर अध्यक्ष होता है।

फौजदारी अभियोगों के समान ही ग्रेट ब्रिटेन तथा उत्तरी आयरलैंड के दीवानी अभियोगों की अन्तिम अपील लार्ड सभा में की जा सकती है।

प्रिवी कौंसिल की न्यायिक समिति (Judicial Committee of the Privy Council)—क्राउन की अवशिष्ट न्यायिक शक्तियों का प्रयोग करने के लिए १८३३ के एक अधिनियम के द्वारा प्रिवी कौंसिल की न्यायिक समिति (Judicial Committee) स्थापित की गई थी। वह यूनाइटेड किंगडम के धार्मिक न्यायालयों (Ecclesiastical Court of the United Kingdom) तथा चैनल द्वीप के न्यायालयों (Courts of the Channel Islands) की अपीलों सुनती है। वह उपनिवेशों तथा डोमीनियनों के लिए अन्तिम अपीलीय न्यायालय है। उसके सम्मुख अपीलों अधिकार से अथवा विशेष अनुमति (special leave) से आती हैं।

यद्यपि प्रिवी कौंसिल का गठन लॉर्ड सभा के समान अपील के सर्वोच्च न्यायालय का सा है, तथापि दोनों में कुछ भिन्नता है। न्यायिक समिति निर्णय की घोषणा नहीं करती। वह केवल राजा को किसी विशेष अभियोग के सम्बन्ध में विशेष प्रकार का निर्णय देने के लिए परामर्श देती है, तथापि राजा का कार्य केवल औपचारिक है और प्रिवी कौंसिल की न्यायिक समिति में सीधे अपील की जा सकती है। इसके अतिरिक्त लॉर्ड सभा में बहुमत का निर्णय मान्य किया जाता है तथापि अल्पमत के दृष्टिकोणों (minority views) का उल्लेख करने की भी आज्ञा होती है। प्रिवी कौंसिल की न्यायिक समिति केवल एक निर्णय देती है और विरोधी मत का कोई उल्लेख नहीं करती। एक अन्य अन्तर यह है कि लॉर्ड सभा अपने पूर्ववर्ती निर्णयों से बँधी रहती है, लेकिन न्यायिक समिति इस तरह बँधी नहीं होती। यह

निर्णय किया जा चुका है कि लार्ड सभा का निर्णय केवल नया कानून पास करके ही उल्टा जा सकता है, लार्ड सभा के नए निर्णय के द्वारा नहीं।

यह स्मरणीय है कि पहिले भारत तथा डोमीनियनों से बहुत सी अपीलें प्रिवी कौंसिल को जाती थीं। १९५० में भारत में सर्वोच्च न्यायालय स्थापित हुआ और यहाँ से अपीलें जाना पूर्णतः समाप्त हो गया। अन्य डोमीनियनों की प्रवृत्ति भी अपील के अधिकार को समाप्त करने की है। ब्रिटिश कोल कारपोरेशन के विपरीत राजा (British Coal Corporation V. King) के अभियोग में प्रिवी कौंसिल ने यह उद्घोषित किया था कि कनाडा की संसद प्रिवी कौंसिल में अपील करने के अधिकार का वैधता से उन्मूलन कर सकती है (1935 Appeal Cases 509)। ओस्टेरियो के महान्यायवादी के विपरीत कनाडा के महान्यायवादी के अभियोग में प्रिवी कौंसिल ने यह निरूपित किया था—“यह ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल के राजनैतिक आदर्शों के अनुरूप नहीं है कि राष्ट्रमण्डल के किसी सदस्य को अन्तिम तथा स्वतन्त्र क्षेत्राधिकार प्राप्त अपील का सर्वोच्च न्यायालय स्थापित करने से रोका जाए।”

यह ध्यान देने योग्य बात है कि १९३३ में कनाडा ने फौजदारी अभियोगों में अपील के अधिकार को समाप्त किया तथा ब्रिटिश उत्तरी अमेरिका (संशोधन) अधिनियम, १९४६ ने पूरी तरह प्रिवी कौंसिल में अपील ले जाने के अधिकार को समाप्त कर दिया। १९५० में दक्षिण अफ्रीका ने किसी भी अपील को प्रिवी कौंसिल में ले जाने पर प्रतिबन्ध लगा दिया।

इंग्लैंड में प्रशासकीय न्याय का विकास (Growth of Administrative Justice in England)—इंग्लैंड में पहिले सब प्रकार के अभियोगों को देश के सामान्य न्यायालय ही सुनते थे, किन्तु आज वह स्थिति नहीं है। पिछले दिनों में प्रशासकीय न्याय का विशेष रूप से विकास (enormous growth) हुआ है।

ऐसा इसलिये भी है कि पिछले ५० या ६० वर्षों में राज्य का कार्य-क्षेत्र तीव्र गति से बढ़ गया है। परिस्थितियों ने ब्रिटिश पार्लियामेंट को डेलीगेटेड विधान (delegated legislation) और प्रशासनिक अभिनिर्णयन (administrative adjudication) को फिर से जारी करने के लिए मजबूर कर दिया है। सरकारी कार्य करते समय बहुत सी ऐसी न्याय सम्बन्धी तथा अर्द्ध-न्याय सम्बन्धी समस्याएँ खड़ी हो जाती हैं जिनका शीघ्र निपटारा करना आवश्यक हो जाता है। नगर-योजना (Town Planning), सड़कें बनवाना, गृह-निर्माण इत्यादि में आवश्यक रूप से व्यक्तियों की जमीन को हासिल करना पड़ता है, और उन्हें मुआवजे की आवश्यकता उठ खड़ी होती है। यह कार्य सारतः न्यायिक प्रकृति (judicial nature) का है।

प्रशासनिक विभागों (administrative departments) को न्याय सम्बन्धी कार्य देने की प्रथा, सामाजिक विधान के लागू करने की आवश्यकता के कारण प्रारम्भ हुई। १८७३ में रेलवे कमीशन (Railway Commission) की और १८८८ में नहर कमीशन (Canal Commission) का स्थापना हुई तथा दोनों को न्याय-सम्बन्धी शक्तियाँ दी गयीं। १९२० में व्यापार बोर्ड (Board of Trade), गृह-मन्त्री (Home Secretary), शिक्षा-मन्त्री (Minister for Education), विद्युत

कमीशन, स्वास्थ्य मन्त्री, लण्डन बिल्डिंग ट्रिब्यूनल (London Building Tribunal), मित्र सोसाइटी के रजिस्ट्रार (Registrar of Friendly Society) इत्यादि को न्याय-सम्बन्धी शक्तियाँ दीं गयीं। चूँकि प्रशासनिक ट्रिब्यूनल को बहुत सी न्याय सम्बन्धी शक्तियाँ प्राप्त हो गयीं अतः १९२९ में लार्ड हेवर्ट ने इस नयी स्थिति की निन्दा अपनी प्रसिद्ध पुस्तक “नया निरंकुशवाद” (New Despotism) में की। चूँकि इसका विरोध हो रहा था, इसलिए मंत्रियों की शक्तियों सम्बन्धी समिति (Committee on Minister's Powers) की नियुक्ति की गयी और उसे यह कार्य सौंपा गया कि “वह क्राउन के मन्त्रियों द्वारा डेलीगेटेड विधान और न्यायिक और अर्द्ध-न्यायिक निर्णय के रूप में इस्तेमाल की जाने वाली शक्तियों पर विचार करे, और ऐसे तरीके बताये जिनसे संसद की प्रभुता के सांविधानिक सिद्धान्त और विधि की सर्वोच्चता की रक्षा हो सके।” कमेटी ने अपनी रिपोर्ट १९३२ में पेश की। वह इस नतीजे पर पहुँची कि लार्ड हेवर्ट की आलोचना ठीक नहीं है। उसकी सिफारिश थी कि संसद बिना सोचे-समझे प्रशासनिक विभागों को न्यायिक शक्तियाँ न प्रदान करे। कुछ विशिष्ट मामलों में ही ऐसा करना चाहिये और जब ऐसा किया जाये तब शक्ति मिनिस्टीरियल ट्रिब्यूनलों (ministerial tribunals) को दी जानी चाहिये, न कि विभिन्न मंत्रियों को। रॉबसन (Robson) के अनुसार “वास्तव में कमेटी न्यायिक और अर्द्ध-न्यायिक निर्णयों के भेद के फन्दे में फँस गयी। ऐसा इसके निर्णय के लिए दिये गये प्रश्न (terms of reference) और बहुत से गवाहों, विशेष रूप से ट्रेजरी सालिसीटर (Treasury Solicitor) के बयानों के कारण हुआ। इस भेद को स्वीकार करते हुए कमेटी ने सिफारिश की कि न्यायिक निर्णय को साधारणतया न्यायालयों में ही सीमित रहने देना चाहिए तथा अर्द्ध-न्यायिक निर्णयों को प्रशासनिक ट्रिब्यूनलों (administrative tribunals) पर छोड़ा जा सकता है।”

१९३२ में कमेटी की सिफारिशों के बाद भी प्रशासनिक ऐडजुडिकेशन (Administrative Adjudication) में और वृद्धि हुई है। नेशनल सर्विस एक्ट (National Service Act), टाउन एण्ड काउन्टी प्लानिंग एक्ट्स (Town and County Planning Acts), फैमिली एलाउन्सेज एक्ट, १९४५ (Family Allowances Act, 1945), एग्रीकल्चरल एक्ट, १९४७ (Agricultural Act, 1947), दी नेशनल इन्श्योरेन्स (इन्डस्ट्रीयल इन्जरीज) एक्ट, १९४६ (The National Insurance [Industrial Injuries] Act 1946), दी नेशनल इन्श्योरेन्स एक्ट, १९४६ (The National Insurance Act, 1946), दी ट्रांसपोर्ट एक्ट, १९४७ (The Transport Act, 1947) इत्यादि ने प्रशासन के ट्रिब्यूनलों की संख्या, अधिकार-क्षेत्र और स्तर को बहुत बढ़ा दिया है। बहुत से मामलों में तीन व्यक्तियों वाले ट्रिब्यूनलों की स्थापना की गयी है। उनका सभापति स्वतन्त्र होता है, लेकिन दूसरे दो सदस्य विभिन्न हितों का प्रतिनिधित्व करते हैं। कुछ मामलों में मंत्रियों को न्यायिक शक्तियाँ दी गई हैं। प्रशासनिक अपीलिय कोर्ट (Administrative Court of Appeal) की कोई व्यवस्था नहीं की गयी है। लेकिन छोटे ट्रिब्यूनल (lower tribunals) के फैसलों

के विरुद्ध अपील सुनने के लिए उच्च ट्रिब्यूनलों (superior tribunals) की स्थापना की गयी है।

नेशनल इन्श्योरेन्स कमिश्नर (National Insurance Commissioner), डिपुटी कमिश्नर्स (Deputy Commissioners), इन्डस्ट्रियल इन्जरीज कमिश्नर (Industrial Injuries Commissioner), डिपुटी कमिश्नर (Deputy Commissioner), अम्पायर (Umpires), डिपुटी अम्पायर्स (Deputy Umpires), इत्यादि का इस सिलसिले में नाम लिया जा सकता है।

इंग्लैंड में प्रशासनिक विधान और प्रशासनिक न्याय के विरुद्ध गलतफहमी अब घट रही है। यह महसूस किया जाने लगा है कि नयी परिस्थितियों में प्रशासनिक न्याय (administrative justice) आवश्यक हो गया है, चाहे वह बुरी आवश्यकता ही क्यों न हो।

Questions for Revision

1. Describe the organisation of courts in England.
2. Explain the reasons for the high quality of British Justice.
3. Discuss the relationship of the Executive with Judiciary in England.
4. What do you understand by the rule of law in England and in what respects is it being violated?
5. Mention the main developments in Great Britain that have tended to limit the operation of the Rule of law as was understood by Dicey.
6. "Acts of Parliament are not self-operative; they have to be applied by men. An application involves interpretation by a court, since it is a principle of the British Constitution that only express and unambiguous words—perhaps not even these—can deprive the citizen of his title to have the meaning of legislative intention settled by a Court of Law". (Laski). Discuss.

अध्याय ७

इंग्लैंड में पार्टी-व्यवस्था

(Party System in England)

लार्ड ब्राइस के अनुसार "पार्टियाँ अनिवार्य हैं। कोई महान् एवं स्वतन्त्र देश उनके बिना नहीं रहा है। किसी ने यह प्रदर्शित नहीं किया है कि उनके बिना किस प्रकार प्रतिनिधि सरकार (Representative Government) कार्य कर सकती है। वे लाखों वोटों को व्यवस्थित रूप दे देती हैं।" ए० एल० लॉवेल के अनुसार "ब्रिटिश सरकार का एक नगर के समान निर्माण हुआ है, जो स्वयं संगठित है; और पार्टी उस निर्माण का एक अविभाज्य अंग (integral part) है। इसलिए पार्टी नियमित राजनैतिक संस्था के बाहर के बजाए अन्दर कार्य करती है। वास्तव में, जहाँ तक संसद् का सम्बन्ध है, सरकार तथा पार्टी की मशीनरी केवल एक दूसरे से सहमत ही नहीं होती, बल्कि वे एक ही वस्तु होती है।" रैम्जे म्योर के अनुसार "दल का नेता होने के कारण ही प्रधान मन्त्री को इतनी शक्ति प्राप्त होती है, उसी दल की सदस्यता के कारण ही कैबिनेट में एकता तथा उद्देश्य की एकता होती है। लोक सभा में समर्थन करने वाली पार्टी के कारण ही कैबिनेट अपना शासन-कार्य कर पाती है। दल ही (जब दल का बहुमत होता है) उसे शासन-कार्य में पूर्ण तानाशाही प्रदान करता है और इस तानाशाही पर एक मात्र नियन्त्रण रखने वाला यह डर है कि कहीं ऐसा न हो कि किसी भयानक भूल के कारण उसका दल कमजोर हो जाए और दूसरे चुनाव में हार जाए।"

इंग्लैंड में पार्टी-प्रणाली के विकास का अंकुर उस समय उत्पन्न हुआ जब स्टुअर्ट काल में राजा और संसद् में प्रभुत्व के लिए संघर्ष हुआ। राजा के समर्थक (supporters) कैवेलियर कहलाते थे और संसद् के पक्षपाती राउंडहेड।

चार्ल्स द्वितीय के शासन-काल में, राजा के भाई जेम्स द्वितीय को गद्दी से वंचित करने के लिए १६७९ में एक्सक्लूजन बिल (Exclusion Bill) पास करने का प्रयत्न किया गया था। चार्ल्स द्वितीय ने इसे पसन्द नहीं किया और फलस्वरूप संसद् को भंग कर दिया। बिल के समर्थकों ने राजा से नयी संसद् बुलाने की प्रार्थना करते हुए याचिकाएँ (petitions) भेजनी प्रारम्भ कीं और वे पैटिशनर्स (petitioners) के नाम से प्रसिद्ध हो गए। बिल के विरोधियों ने संसद् बुलाने के लिए राजा पर जोर डालने की नीति की निन्दा की और एबोर्स (Abhorrers) के नाम से प्रसिद्ध हो गए। विलियम तृतीय के समय में वे विग और टोरीज (Tories) के नाम से प्रसिद्ध हुए। विग (Whigs) राजा की शक्ति पर नियन्त्रण लगाने के पक्ष में थे और टोरीज राजा का परमाधिकार रखने के पक्ष में थे।

सन् १८३२ के सुधार अधिनियम के पश्चात् दलों के नामों में परिवर्तन हुआ और वे अनुदार (conservatives) तथा उदार (liberal) नाम से विख्यात हुए। ये दल १९वीं सदी में देश की राजनीति पर छाए रहे। १९०० में श्रम-दल (Labour Party) का जन्म हुआ। आरम्भ में यह दल बहुत दुर्बल था और इस कारण इसका कोई महत्व नहीं था। किन्तु समय बीतने पर इसकी शक्ति बढ़ती गई और इसने १९२४ में अपनी प्रथम सरकार बनाई। इसकी दूसरी सरकार १९२९-३१ में बनी। श्रम-दल के उत्थान के समय तक इंग्लैंड में द्वि-दलीय प्रणाली थी और इस प्रकार उसको अनेक सुविधाएँ प्राप्त थीं। वह बहुदलीय प्रणाली के उन दोषों से मुक्त थी जिनको फ्रेंच राजनीति के विद्यार्थी भली प्रकार जानते हैं। द्वि-दलीय प्रणाली शक्ति तथा दायित्व को उस समय के मान्य नेताओं के एक संगठित समूह में केंद्रित करती है। फलस्वरूप वहाँ पर स्थिरता तथा निरन्तरता रहती है। कार्य में तत्परता तथा असन्दिग्धता रहती है। श्रम-दल के उदय होने से ब्रिटिश दलीय राजनीति में एक प्रकार की दुविधा पैदा हो गयी थी किन्तु अब वह दूर हो रही है। कारण यह है कि अब उदार दल छिन्न-भिन्न हो रहा है और आज इंग्लैंड के दो प्रमुख दल श्रम-दल तथा अनुदार दल हैं।

अनुदार दल या रूढ़िवादी दल (Conservative Party)—अनुदार दल के सदस्य धनी, जमींदार, साहूकार, पादरी, डाक्टर, प्रोफेसर, व्यापारी और व्यवसायी आदि हैं। इसमें व्यवसायी, साम्राज्यवादी, पराक्रमी (exploiters), युद्ध-विद्या का अध्ययन करने वाले भी सम्मिलित हैं। दल औद्योगिक निगमों (industrial corporations), बैंकों तथा शराब-व्यवसायियों के हितों का संरक्षण चाहता है। अनुदार दल के समर्थक कृषक-काउन्टियों में भी पाये जाते हैं। वह कभी-कभी श्रमिक वोटों का भी समर्थन प्राप्त करने की गवॉक्ति करता है।

अनुदार या रूढ़िवादी दल की नीति तथा सिद्धान्त (Policy and Creed of the Conservative Party)—वह निजी सम्पत्ति, संस्थापित चर्च, क्राउन, साम्राज्य तथा पूँजीपतियों व कुलीन जमींदारों के देश पर शासन करने के दैवी अधिकार (divine right of the landed aristocracy) का समर्थक है। वह साम्राज्य के विस्तार, राजा की पूजा, तथा संस्थापित चर्च को स्थिर रखना चाहता है। वह उपनिवेशों (colonies) को स्वतन्त्र करने के विरुद्ध है। इसी कारण वह भारत के स्वतन्त्रता आन्दोलन का कट्टर शत्रु था। दल ब्रिटिश साम्राज्य को समाप्त नहीं करना चाहता। वह विदेशी संधियों तथा उलझनों में भाग नहीं लेना चाहता। वह संयुक्त राष्ट्र संघ के आदर्शों तथा सामूहिक सुरक्षा के सिद्धान्त के साथ केवल शब्दिक सहानुभूति रखता है।

एडवर्ड मारजोरिबैंक्स (Edward Marjoribanks) के अनुसार “आधुनिक अनुदार दल के सदस्य शायद दो सिद्धान्तों, अर्थात् सम्पत्ति का संरक्षण और क्राउन के अधीन ब्रिटिश साम्राज्य को बनाये रखने का समर्थन करते हैं।” अनुदार दल के लिए, जीवन की सुरक्षा के बाद सम्पत्ति पर सुरक्षित रूप से कब्जा रखना सभ्य समाज का चिह्न है, और राज्य का पहला कर्तव्य है कि इसका प्रबन्ध करे।

हरबर्ट मोरीसन (Herbert Morrison) के अनुसार “अनुदार दल परम्पराओं और पिछले उदाहरणों को बहुत महत्त्व देता है।” डा० फाइनर के अनुसार “अनुदार दल का सार तत्त्व इसके द्वारा स्वीकार की गयी सार्वजनिक संस्थाओं और प्रगति के प्रति इसके विचारों से जाना जा सकता है। अनुदार दल क्राउन, राष्ट्रीय एकता, चर्च, एक शक्तिशाली शासक वर्ग और राज्य के हस्तक्षेप से मुक्त व्यक्तिगत सम्पत्ति की संस्थाओं का समर्थन करता है।” अनुदार दल का विश्वास है कि अंग्रेज जाति का कर्तव्य संसार की पिछड़ी जातियों को सभ्य बनाना है, चाहे यह कार्य उनकी इच्छा के विरुद्ध ही क्यों न हो और “उसके लिए चाहे पाशविक हिंसा ही क्यों न अपनानी पड़े।”

अनुदार दल का नवयुवक वर्ग लेबर पार्टी का कुशलता से सामना करने के विचार से एक शक्तिशाली पार्टी कार्यक्रम का समर्थन करता है। १९४७ में एक औद्योगिक चार्टर (Industrial Charter) प्रकाशित किया गया था, जिसे १९४७ में अनुदार दल की कॉफ्रेंस ने स्वीकार कर लिया था। इसमें राष्ट्रीय योजना के महत्त्व को स्वीकार किया गया था। १९४९ में अनुदार दल के “ब्रिटेन के लिए सही-सही मार्ग” शीर्षक वक्तव्य में सब को काम दिलाने के महत्त्व पर जोर दिया गया था। १९५१ के पार्टी घोषणा-पत्र में गृह-निर्माण पर जोर दिया गया था और १९५५ में पार्टी ने “स्वतन्त्र व्यवसाय के द्वारा समृद्धि” का प्रण किया था।

दल का संगठन (Organization of the Party)—जहाँ तक दल के संगठन का प्रश्न है, स्थानीय रूढ़िवादी सभा (Local Conservative Association) में क्षेत्र के दल के सदस्य होते हैं और वह स्वयं अपनी समिति तथा उसके अध्यक्ष, मन्त्री तथा कोषाध्यक्ष का निर्वाचन करती है। इस समिति का कार्य-क्षेत्र के दलीय प्रत्याशी का चयन (choice) करना है। स्थानीय समिति प्रत्याशियों का चयन करने में स्वतन्त्र होती है यदि वह निर्वाचन-व्यय उठा सके। यदि केन्द्रीय कार्यालय से आर्थिक सहायता ली जाये तो स्थायी परामर्शदात्री समिति (Standing Advisory Committee) की स्वीकृति लेनी आवश्यक है। सबसे प्रमुख दलीय उपकरण (party organ) वार्षिक पार्टी-सम्मेलन होता है जिसमें स्थानीय समितियों तथा रूढ़िवादी क्लबों के प्रतिनिधि भाग लेते हैं। सम्मेलन दल का कार्यक्रम निर्धारित करता है तथा अन्तर्निरीक्षण (stock taking) करने का अवसर प्रदान करता है। किन्तु यह स्मरणीय है कि वार्षिक सम्मेलन का कार्य लोकसभा में रूढ़िवादी दल के नेता का निर्वाचन करना नहीं है। वह शक्ति संसद् के रूढ़िवादी सदस्यों को ही प्राप्त है। रूढ़िवादी दल संसद् के रूढ़िवादी सदस्यों पर अधिक नियन्त्रण नहीं रखता।

अनुदार दल, पार्टी नेता के इर्द-गिर्द होता है। वह अधिवेशन विशेष के लिए नहीं चुना जाता। एक बार चुना जाने के पश्चात् वह जीवन भर अपने पद पर बना रहता है। अगर वह चाहे तो अपनी इच्छानुसार अपने पद से त्याग दे सकता है। पार्टी-नेता स्वयं अपना उत्तराधिकारी नियुक्त करता है। उदाहरण के तौर पर चर्चिल अपनी इच्छानुसार अनुदार दल का नेता बना रहा और अवकाश ग्रहण करते समय सर एंथनी ईडन को अपना उत्तराधिकारी नियुक्त कर गया। इस सदी के

चौथे दशक में वाल्डविन (Baldwin) के अवकाश ग्रहण करते समय भी ऐसा ही हुआ था। पार्टी नेता की बहुत शक्ति होती है। वह पार्टी के चैंबरमैन को नियुक्त करता है, अपनी पार्टी की नीति निर्धारित करता है। उसकी सत्ता मुक्त चुनाव और उसके समर्थकों के आधार पर निर्भर रहती है। नेशनल यूनियन (National Union) द्वारा पास किए गए प्रस्ताव सूचना और निर्देशन के लिए उसके पास भेजे जाते हैं। लेकिन कोई भी प्रस्ताव, चाहे उसमें कैसा भी जोर दिया हो, नीति के प्रश्न पर उसे बाध्य नहीं कर सकता। यह ढंग हमारे लिए उपयुक्त है और उन महापुरुषों के लिए भी उपयुक्त था, जिनके नेतृत्व में रहने का हमें गर्व है।”

श्रम दल (Labour Party)—श्रम दल प्राचीन दलों को श्रमजीवियों की चुनौती है। श्रम दल में सम्बन्धित संस्थाओं (affiliated bodies) तथा उन व्यक्तिगत सदस्यों का संयोग (fusion) है जो दल की स्थानीय शाखाओं के सदस्य बन गए हैं। राष्ट्रीय कार्यकारिणी समिति (National Executive Committee) में २५ सदस्य होते हैं जिनमें से १२ ट्रेड यूनियन कार्यकर्ता, ७ निर्वाचन क्षेत्र संगठन के प्रतिनिधि, १ सहकारी समितियों का प्रतिनिधि तथा ५ महिलाएँ होती हैं। इसके अलावा दल का नेता पदेन (ex-officio) सदस्य होता है। दल के वार्षिक सम्मेलन में प्रत्येक विभाग अपने प्रतिनिधियों का चुनाव करता है और वह उस वर्ष के लिए मुख्य कार्यकारिणी (chief executive) होती है।

१९४७ में, ७३ ट्रेड यूनियनों द्वारा ४३,८६,०७४ श्रम दल के सदस्य बनाए गए थे। ६४६ निर्वाचक दलों ने ६,०८,४८७ सदस्य बनाए। ६ समाजवादी तथा सहकारी समितियों ने ४५,७३८ सदस्य बनाए। कुल सदस्य संख्या ५०,४०,२६६ थी। दल के सम्मेलन में प्रतिनिधित्व की व्यवस्था इस प्रकार से की जाती है कि प्रत्येक सम्बन्धित ट्रेड यूनियन प्रति पाँच हजार सदस्यों के पीछे अथवा उसके किसी भाग के पीछे जिसका शुल्क दिया गया हो एक प्रतिनिधि भेज सकती है। यही बात निर्वाचन-क्षेत्र श्रम दल पर लागू है। वे सम्मेलन में प्रति हजार सदस्यों अथवा उसके किसी भाग—जिसका शुल्क दिया गया हो—के पीछे एक ‘कार्ड’ डालकर मत देते हैं। यह ध्यान देने योग्य बात है कि दल की सदस्यता का ९ हिस्सा ट्रेड यूनियनों से सम्बन्धित होता है। दल की अधिकांश आय भी ट्रेड यूनियनों से प्राप्त होती है।

१९४५ के निर्वाचनों में श्रम दल ने कोयले की खानों, लोहा तथा इस्पात उद्योग, ईंधन और शक्ति, यातायात, बैंक ऑफ इंग्लैंड के राष्ट्रीयकरण, नियोजन (Investment) के नियन्त्रण, बेकारी दूर करने, दवाइयों का समाजीकरण करने (socialise), शिक्षा तथा भवन-निर्माण की योजनाओं को तेजी से आगे बढ़ाने और जहाँ तक सम्भव हो एकाधिकार (monopoly) को समाप्त करने की प्रतिज्ञा की थी।

श्रम दल का आधार दृढ़ है। यह सत्य है कि इसके अधिकांश सदस्य श्रम-जीवियों की श्रेणी से सम्बद्ध हैं लेकिन इसने कृषि सम्बन्धी श्रमिकों तथा मध्य श्रेणी के लोगों को अपनी ओर आकर्षित (attracted) किया है। कुछ सदस्य उच्च वर्ग (upper strata) के भी हैं। दल में अध्यापक, व्यापारी, पत्रकार, प्रशासकीय कर्म-चारी (civil servant), सैनिक, इंजीनियर, पादरी, दुकानदार तथा कृषक हैं।

श्रम दल समाजवाद की अपेक्षा जनतन्त्र को अधिक महत्त्व देता है। वह समाजवाद की स्थापना जनतन्त्रीय विधि के द्वारा करना चाहता है। वह बहुमत को स्वतन्त्र तथा सार्वजनिक मंच के द्वारा अपना मतानुयायी बनाने का यत्न करता है। इस विषय में उसका साम्यवादी दल से आधारभूत मतभेद है जो जनतन्त्रीय मार्ग में विश्वास नहीं रखता।

श्रम दल का घोषित उद्देश्य (professed aim) प्रत्येक उत्पादक (producer) को उद्योग के लाभ में उसका पूर्ण भाग दिलाना है। वह राष्ट्रीय धन का यथासम्भव अधिक-से-अधिक साम्यपूर्ण (equitable) वितरण चाहता है। इन आदर्शों को वह आर्थिक गतिविधि के जनतन्त्रीय नियन्त्रण तथा पूँजी तथा भूमि के साँभे स्वामित्व के द्वारा प्राप्त करना चाहता है।

लेबर पार्टी "उत्पादन के साधनों के साँभे स्वामित्व और प्रत्येक सेवा तथा उद्योग के लिए सुन्दरतम जन-शासन-व्यवस्था स्थापित करने के लिए प्रणवद्ध है। इस पार्टी को सही शब्दों में सम्मान करने वालों की पार्टी (levellers) कहा जाता है।" इसकी माँग है कि शिक्षा प्रणाली अधिक एक-सी बने और शिक्षा प्राप्त करने की अधिक समान सुविधाएँ प्राप्त हों, सम्पत्ति प्रणाली में समानता हो और समान रूप से ही इसका वितरण हो। वार्कर के अनुसार "इसका प्रयत्न यह है कि ब्रिटेन में समानता का नया युग पैदा हो। इसमें शायद सामाजिक परिवर्तन लाने की तकनीक (technique) के प्रति इतना जोश नहीं है और न वह इसी प्रश्न से अधिक सम्बन्ध रखती है कि ऐसी तकनीक समाजवाद की नीति से कोई सम्बन्ध रखती है या नहीं। यह जोश के साथ वास्तविक सामाजिक परिवर्तन और समानता लाने का प्रयत्न करती है।"

यह ध्यान देने योग्य तथ्य है कि श्रम दल ने अपनी सम्पूर्ण शक्ति से पूँजीवादियों तथा नफाखोरों की भर्त्सना नहीं की है। दूसरी ओर उसने एक कार्यक्रम उपस्थित किया है जो व्यापक, रचनात्मक तथा व्यावहारिक है। दल इस सिद्धान्त के अनुसार कार्य करता है कि समस्त मानवीय सम्बन्धों में बुनियादी ताल-मेल है और श्रमिकों के हित उन व्यक्तियों के हितों के विपरीत नहीं हैं जो हाथ से काम करने के अतिरिक्त किसी अन्य प्रकार से जीविकोपार्जन करते हैं। इसके अतिरिक्त, श्रम दल ने अपनी अपील आध्यात्मिक स्तर पर की है। उसने अपने आप को विवादास्पद विषयों—सार्वजनिक दुकानों, जीवन-स्तर, न्यूनतम वेतन, आठ घण्टे का दिन आदि—में पूर्णतः लीन नहीं कर दिया है। वह औद्योगिक जनतन्त्र का समर्थक है जिससे श्रमिकों का भाग्य सुधारने की आशा की जाती है।

जे० के० पोलक के अनुसार "यदि कोई व्यक्ति श्रमदल सम्मेलन का ध्यान से निरीक्षण करे तो वह उसके जनतन्त्रीय गुणों, हार्दिक वाद-विवाद तथा प्रतिनिधित्व पूर्ण रूप की प्रशंसा किए बिना नहीं रह सकता। वे बहुधा व्यग्र हो जाते हैं, और कभी बड़ी कटु आलोचना करते हैं। वे दीर्घ काल से पार्टी के प्रतिनिधि रहे हैं और उन्होंने दलीय कार्यक्रमों की एक श्रृंखला-सी (series) प्रस्तुत की है जो विश्व के किसी भी दलीय संगठन के लिए गौरव की चीज हो सकती है।"

श्रम-दल किसी अन्य दल की अपेक्षा अधिक दृढ़ता से संगठित है। दल का सर्वाधिक शक्तिशाली उपकरण वार्षिक सम्मेलन है, जो अकेला ही दलीय संविधान का संशोधन कर सकता है। वार्षिक सम्मेलन में स्थानीय निर्वाचित क्षेत्रों, सम्बन्धित ट्रेड यूनियनों, महिला सदस्यों और समाजवादी समितियों के निर्वाचित प्रतिनिधि होते हैं। वार्षिक सम्मेलन दलीय नीति का निरूपण करता है और राष्ट्रीय कार्य-कारिणी का निर्वाचन करता है। संसद् के श्रम दल तथा दल की राष्ट्रीय कार्यकारिणी में निकटतम सम्बन्ध होता है। प्रमुख नगरों में दल के स्थानीय संगठन पाये जाते हैं। दल का स्थानीय उपकरण उसके सदस्यों द्वारा निर्वाचित एक समिति करती है जिसमें अध्यक्ष, मन्त्री, कोषाध्यक्ष तथा कुछ अन्य सदस्य होते हैं। समिति स्थानीय दलीय मशीन का नियन्त्रण करती है। सब सदस्यों को नियमित रूप से दल का चन्दा देना पड़ता है।

उदार दल (Liberal Party)—उदार दल का हास हो रहा है। इसका समर्थक वर्ग निर्वाचनों का वह अवशिष्ट (residuary) समूह है जिसकी रूढ़िवादी दल तथा श्रमदल से नहीं पटती। इसको अधिकांश समर्थन चर्च विदेशी सम्बन्ध, टैरिफ (tariff), मताधिकार तथा नागरिक स्वतन्त्रताओं के प्रति परम्परागत निष्ठा से प्राप्त होता है। १९४५ तक लायड जार्ज (Lloyd George) के कारण इस दल में शक्तिशाली आकर्षण था जो लड़ाका तथा भूमि हितों का समर्थक था। उदार दल के पतनों की व्याख्या तथ्यों तथा आँकड़ों से की जा सकती है। १९०६ में लोक सभा में ३९७ उदार सदस्य थे। १९११ में २७१, १९२३ में १५८, १९२९ में ५९, १९३१ में ३७, १९३५ में २१, तथा १९४५ में केवल १२ सदस्य थे।

१९४५ में उदार दल को साढ़े बाइस लाख वोट मिले और उसने १२ सीटें जीतीं; १९५० में उसे साढ़े बाइस लाख वोट मिले, परन्तु कुल ९ सीटें प्राप्त हो सकीं। पार्टी के ३१९ उम्मीदवारों की जमानतें जब्त हो गयीं। १९५१ में उन्हें केवल छः सीटें और १९५५ में केवल दो सीटें प्राप्त हुईं।

उदार दल का स्थान रूढ़िवादी दल तथा श्रम-दल के मध्य में है। वह रूढ़िवादी दल की अपेक्षा अधिक प्रगतिशील है लेकिन श्रमदल की सीमा तक बढ़ने के लिए तैयार नहीं है। वह मुक्त व्यापार नीति (free trade) का समर्थक है। किन्तु अब इसके हाथ में समाज का मार्ग प्रदर्शन करने की शक्ति नहीं है। उसके कुछ सदस्य श्रम-दल में सम्मिलित हो गए हैं और कुछ रूढ़िवादी दल में। कोई आश्चर्य नहीं यदि कुछ समय पश्चात् उदार दल का अस्तित्व भी न रहे।

बुएल (Buell) के अनुसार उदार दल 'राष्ट्रीयकरण अथवा राज्य प्रबन्ध' के स्थान पर राज्य विनियमन (state regulation) का समर्थन करता है। यद्यपि (लेबर पार्टी के समान) इसके अनुसार भी बैंक, नियोजन (investment), परिवहन तथा विद्युत् पर सरकार का नियन्त्रण होता चाहिए और कोयला उद्योग का विनियमन होना चाहिए। इसकी कृषि नीति के अनुसार छोटी जोतों (small holdings) के द्वारा भूमि का कुशलतापूर्वक उपयोग करना है। 'उदार मार्ग' (liberal way)।

वास्तव में अनुदार दल के राज्य पूंजीवाद (state capitalism) और लेबर पार्टी के समाजवाद (socialism) के बीच का मार्ग है।”

उदार दल का दावा है कि हम किसी वर्ग विशेष का प्रतिनिधित्व नहीं करते। हम सम्पूर्ण राष्ट्र का प्रतिनिधित्व करते हैं। उनका विश्वास है कि वे न व्यक्तिगत व्यवसाय में यकीन करते हैं और न पूर्ण समाजवाद में। वे एक ऐसे शासन में विश्वास करते हैं जिसमें राष्ट्र की आवश्यकता के अनुसार दोनों के समान तत्त्व मौजूद हों, और जो राष्ट्रीय आवश्यकताओं के विकास के साथ अपने अन्दर अनुकूल परिवर्तन कर सकें।

साम्यवादी दल (Communist Party)—इंग्लैंड में साम्यवादी दल लोक-प्रिय नहीं है। वह जनतन्त्र में विश्वास नहीं करता। वह वर्ग-युद्ध तथा श्रमजीवियों के अधिनायकत्व (dictatorship of the proletariat) का समर्थक है। उसको मास्को से आदेश प्राप्त होते हैं।

प्रो० अर्नेस्ट बार्कर (Prof. Ernest Barker) एक कहानी का जिक्र करते हैं जिसमें कहा गया है कि जब स्वतन्त्रता, समानता और भ्रातृत्व (liberty, equality and fraternity) का वितरण इंग्लैंड, फ्रांस और अमेरिका में हुआ, तब इंग्लैंड पहले आया और उसे स्वतन्त्रता मिली, फिर फ्रांस आया और उसे समानता प्राप्त हुई और अन्त में अमेरिका आया और उसे भ्रातृत्व (fraternity) प्राप्त हुआ। यदि ये तीनों भेंटें पार्टियों में बाँटी जातीं तब उदार दल को स्वतन्त्रता, अनुदार दल को भ्रातृत्व और लेबर पार्टी को समानता प्राप्त होती।

इंग्लैंड तथा अमेरिका के दलों की तुलना—अंग्रेजी तथा अमरीकन दलीय प्रणालियों की तुलना करने से पता चलता है कि दोनों देशों में बहुत कुछ समानता है। स्थानीय तथा राष्ट्रीय समितियों का एक क्रम है। दोनों देशों में दल की सहायता करने के लिए अनेक अधीन लोगों तथा क्लब हैं। दोनों देशों के दल कानूनी सीमा में रहकर कार्य करते हैं। वे क्रान्तिकारी (revolutionary) पगों में विश्वास नहीं करते। किन्तु इंग्लैंड में यू० एस० ए० की अपेक्षा बहुत कम पेशेवर राजनीतिज्ञ हैं। इंग्लैंड में ऐसी महिलाओं तथा पुरुषों की संख्या बहुत कम है जो अपना अधिकांश समय अपनी पार्टियों के कार्यों में लगाते हैं। यद्यपि इंग्लैंड में राजनैतिक संगठन है तथापि वहाँ यू० एस० ए० की तरह राजनैतिक मशीनें नहीं हैं। इंग्लैंड में कोई ऐसी संस्था नहीं है जिनकी टैमनी हॉल (Tammany Hall) से तुलना की जा सके। इंग्लैंड में अमेरिका की तरह राजनैतिक अधिष्ठाता (political bosses) नहीं हैं।

Questions for Revision

1. Discuss the organisation and objectives of the political parties in England.
2. Describe the organisation, aims and methods of the parties in England. Discuss the part they play in the working of the Parliamentary Government.

3. Examine the organisation, character and role of political parties in the U.S.A. and Great Britain.
4. Examine the role of the political parties in England, U.S.A. and U.S.S.R.
5. What are the chief functions which parties perform in modern democratic government ? Illustrate your answer by reference to the working of political institutions in England and the United States of America.
6. Compare the merits and demerits of the two-party with the multiple-group system, and illustrate your answer by reference to the working of parliamentary government in England and France.
7. What is the extent of Cabinet responsibility in Great Britain (a) to the Crown, (b) to the party (c) to the Parliament, and (d) to the country ?
8. Cabinet Government in England is based essentially on two-party system. Do you agree ? What have been the consequences of the Labour Party in England ?

अध्याय ८

इंग्लैंड में स्थानीय शासन

(Local Government in England)

आरम्भिक—ब्लैकस्टोन के अनुसार, “इंग्लैंड के नागरिकों की स्वतन्त्रता का सबसे बड़ा श्रेय उसकी स्थानीय संस्थाओं को है। अपने पूर्वज सैक्सनों (Saxons) के समय से अंग्रेज लोगों ने अपने ही द्वार पर नागरिकों के अधिकारों और कर्तव्यों का ज्ञान प्राप्त किया है।”

इंग्लैंड की स्थानीय शासन-व्यवस्था दीर्घ ऐतिहासिक क्रान्ति का परिणाम है जो बहुत सीमा तक बिना किसी के पथ-प्रदर्शन और योजना के हुई थी। एंग्लो-सैक्सन काल से स्थानीय संस्थाओं के इतिहास की खोज करना सम्भव नहीं है, यद्यपि आजकल के कुछ स्थानीय क्षेत्रों का जन्म अल्फ्रेड महान् के समय हुआ था। यह कहना पर्याप्त है कि १९ वीं सदी के आरम्भ में स्थानीय क्षेत्रों, प्राधिकरणों (authorities) तथा अधिकार क्षेत्रों (jurisdictions) में बिल्कुल गड़बड़ी फैली हुई थी। एक समय इंग्लैंड में २७,००० विभिन्न स्थानीय प्राधिकरण थे और उसी प्रकार देश में सैकड़ों अधिकार क्षेत्र थे। उन सब को इसी तरह नहीं छोड़ा जा सकता था और इसीलिए १८३५ में नगर निगम अधिनियम (Municipal Corporation Act) पारित किया गया। उस अधिनियम के द्वारा देश में बॉरो (Borough) प्रशासन को मान्यता दी गई। अगला पग सन् १८८८ में उठाया गया, जबकि स्थानीय शासन अधिनियम (Local Government Act) पारित किया गया। इस कानून के द्वारा देश में काउन्टी प्रशासन को मान्यता दी गई। १८९४ में जिला और पैरिश परिषद् अधिनियम (District and Parish Councils Act) पारित किया गया जिस से अधिकांश विशेष जिले समाप्त हो गये और शहरी तथा देहाती (Rural and Urban) जिले बनाए गए। १९२९ के स्थानीय-शासन अधिनियम ने कुछ जिलों को संयुक्त किया तथा स्थानीय निकायों (local bodies) को आर्थिक सहायता देने का मार्ग निकाला। १९३३ के स्थानीय शासन अधिनियम के द्वारा समस्त स्थानीय प्राधिकरणों की शक्तियों को एक ही व्यवस्थापन में इकट्ठी (consolidated) कर दिया गया। सन् १९३६ और १९४६ के जनरैली सड़क अधिनियमों (Trunk Roads Act) के द्वारा राष्ट्रीय जनरैली सड़क का निर्माण-कार्य राष्ट्रीय कोष से करने के लिए परिवहन मन्त्रालय (Transport Ministry) को सौंप दिया गया। १९४६ के राष्ट्रीय स्वास्थ्य सेवा अधिनियम ने औषधालयों को एडहॉक प्रादेशिक अधिकरणों (Adhoc Regional Boards) को सौंप दिया। राष्ट्रीय सहायता अधिनियम ने स्थानाय संस्थाओं को वृद्धों, अपाहिजों, अन्धों, गूँगों तथा बहरों के लिए व्यवस्था

करने को वाध्य किया। १९४७ के संतति अधिनियम ने स्थानीय संस्थाओं को पितृ-हीन बच्चों की सुरक्षा का आदेश दिया। स्थानीय सरकार सीमा आयोग अधिनियम, १९४५ ने काउन्टियों तथा बॉरोज़ की सीमाओं को स्थापित करने के लिए एक सीमा आयोग नियुक्त करने की व्यवस्था की। किन्तु १९४९ में यह अधिनियम वापस ले लिया गया।

मुख्य विशेषताएँ (Salient Features)—इंग्लैंड में स्थानीय सरकार प्रणाली की कुछ विशेषताएँ हैं। प्रथम तो, ब्रिटिश स्थानीय शासन-व्यवस्था के सिद्धान्तों का प्रादुर्भाव बहुत पहले हुआ था। अंग्रेज़ अपने स्थानीय विषयों में स्वायत्त शासन का उपभोग एंग्लो-सैक्सन काल से करते रहे हैं और उन्होंने अपने अधिकार को अधुण (preserved) रखा है तथापि इन सदियों में देश को अनेक उतार-चढ़ावों का सामना करना पड़ा है। दूसरे, जनता की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए इंग्लैंड में स्थानीय स्वशासन की प्रणाली परिवर्तित परिस्थितियों के अनुकूल बनती रही है। स्थानीय संस्थाओं के केवल कार्यों में ही परिवर्तन नहीं किया गया अपितु उनके संगठन को भी बदला गया है। स्थानीय संस्थाओं को इस प्रकार से व्यवस्थित किया गया है कि वे प्रत्येक प्रगतिशील देश की आवश्यकताओं को पूरा कर सकें। तीसरे, यद्यपि देश की स्थानीय संस्थाओं में विभिन्नता है और वे अपनी इच्छा के अनुसार अपने कार्य की व्यवस्था करती हैं तथापि कुछ विषयों में एकरूपता स्थापित करने का प्रयास किया जा रहा है ताकि विभिन्न स्थानीय संस्थाओं के अधिकार क्षेत्र के निवासियों का जीवन-स्तर केन्द्रीय सरकार द्वारा निर्धारित स्तर से नीचा न हो। यद्यपि स्थानीय संस्थाओं के स्वशासन में हस्तक्षेप नहीं किया जाता, तथापि केन्द्रीय सरकार के नियंत्रण में वृद्धि करने की प्रवृत्ति कार्य कर रही है।

स्थानीय संस्थाओं का संगठन : काउन्टी (Organisation of Local Bodies : County)—इंग्लैंड में स्थानीय शासन की सबसे बड़ी इकाई काउन्टी है। काउन्टियाँ दो प्रकार की हैं : ऐतिहासिक काउन्टियाँ तथा प्रशासकीय काउन्टियाँ। ऐतिहासिक काउन्टियाँ एंग्लो-सैक्सन काल के शायरों की अवशेष हैं। यद्यपि उनकी संख्या ५२ है तथापि वे १८८८ से स्थानीय प्रशासन की इकाइयों के रूप में प्रयोग में नहीं आती। किन्तु वे संसद के निर्वाचन क्षेत्रों के रूप में प्रयुक्त की जाती हैं। किसी ऐतिहासिक काउन्टी के लिए काउन्टी परिषद् (county council) नहीं है।

१८८८ के स्थानीय शासन अधिनियम ने ६२ प्रशासकीय काउन्टियाँ स्थापित कीं। प्रशासकीय काउन्टी का शासक उपकरण (governing organ) काउन्टी परिषद् है जिसमें अध्यक्ष, ऐल्डरमैन (Aldermen) तथा सभासद (Councillors) होते हैं। काउन्टी परिषद् तीन वर्ष के लिए निर्वाचित होती है और परिषद् का आकार काउन्टी की जन-संख्या पर निर्भर है। ऐल्डरमैनों की संख्या सभासदों की संख्या का छठा हिस्सा होती है। इन ऐल्डरमैनों को सभासद ६ वर्ष के लिए निर्वाचित करते हैं, किन्तु उनमें से ३ प्रति तीसरे वर्ष रिटायर हो जाते हैं। सभासद तथा ऐल्डरमैन एकत्रित होकर काउन्टी-परिषद् के सभापति का निर्वाचन करते हैं। काउन्टी परिषद् के अधिवेशन कार्य-संचालन के लिए वर्ष में चार बार होते हैं।

काउण्टी परिषदों को प्रचुर शक्तियाँ प्राप्त हैं। वे काउण्टी के लिए उपविधियाँ (bye-laws) बनाती हैं तथा नीति निर्धारित करती हैं। वे देहाती जिला परिषदों (Rural District Councils) के कार्य का निरीक्षण करती हैं। वे धन का विनियोग (appropriation) करती हैं। वे केन्द्रीय अधिकारियों की अनुमति से धन उधार लेती हैं। वे काउण्टी कर लगाती हैं। वे काउण्टी-भवनों की व्यवस्था करती हैं। वे शरण स्थान तथा सुधारालय बनवाती हैं। वे शुद्ध पानी और सफाई की व्यवस्था करती हैं। वे शराब के लाइसेन्स के अतिरिक्त, जो जस्टिस ऑफ दी पीस देता है, अन्य लाइसेन्स स्वीकृत करती हैं। वे प्रशासकीय कर्मचारियों को नियुक्त करती हैं, प्राथमिक तथा माध्यमिक शिक्षा की देख-भाल करती हैं। वे सार्वजनिक सहायता समितियों (Public Assistance Committees) की सहायता से 'पूअर लॉ' (Poor Law) का प्रबन्ध करती हैं। वे आरम्भिक तथा माध्यमिक शिक्षा का निरीक्षण करती हैं। वे संक्रामक रोगों, विस्फोटकों (explosives), बाटों (weights) तथा मापों (measures), जंगली पक्षियों आदि से सम्बन्धित नियमों को लागू करती हैं। वे सभासदों तथा जस्टिस ऑफ दी पीस की संयुक्त समिति के द्वारा काउण्टी आरक्षी (police) को नियन्त्रित करती हैं। वे सड़कों तथा पुलों की देख-भाल करती हैं। वे संसद् में असार्वजनिक विधेयकों (private bills) का समर्थन अथवा विरोध करती हैं।

काउण्टी का दैनिक प्रशासकीय कार्य सचिव, कोषाध्यक्ष, सर्वेयर (surveyor), शिक्षा संचालक, भूमि अभिकर्ता (land agent), बाटों तथा मापों के निरीक्षक तथा स्वास्थ्य अधिकारी जैसे वैतनिक कर्मचारी करते हैं। स्थानीय काउण्टी प्रशासन की दक्षता का प्रमुख कारण काउण्टी परिषद् के स्थायी कर्मचारी वर्ग का ऊँचा स्तर है। उनका कार्य-काल सुरक्षित है और उनको प्रति वर्ष अपनी नौकरी को स्थिर रखने के लिए तिकड़म नहीं लड़ानी पड़ती।

काउण्टी प्रशासन में समितियों का बड़ा भाग है। कानून के अनुसार, काउण्टी-परिषद् में कम-से-कम नौ समितियाँ होती हैं : वित्त, शिक्षा, सार्वजनिक सहायता (public assistance), लोक स्वास्थ्य, भवन निर्माण, कृषि, जच्चा तथा बच्चा घर आदि। सड़कों और पुलों, बाटों तथा मापों की भी समितियाँ हैं। संयुक्त समितियों के लिए भी उपबन्ध हैं।

काउण्टी बॉरो (County Borough)—काउण्टी बॉरो घनी आवादी वाला कस्बा होता है जिसका क्षेत्रफल इतना अधिक होता है कि स्थानीय प्रशासन के क्षेत्र में आने वाली सेवाओं का उचित प्रकार से प्रबन्ध हो सके तथा उन पर होने वाले खर्च के भार को वह स्वयं उठा सके। १८८८ के अधिनियम के अन्तर्गत काउण्टी बॉरो की न्यूनतम जन-संख्या ५०,००० निश्चित की गई थी। किन्तु कुछ सुव्यवस्थित कस्बों के लिए उक्त संख्या में कुछ छूट की गई थी। १९२६ के अधिनियम ने न्यूनतम जनसंख्या ७५,००० निर्धारित की। यह भी उपबन्ध किया गया कि काउण्टी बॉरों की स्थिति केवल असार्वजनिक स्थानीय अधिनियमों (Private Local Acts) के द्वारा प्राप्त की जाए। १९४५ में पेरिसीमन आयोग (Boundary Commission)

नियुक्त किया गया जिसको स्थानीय सरकारों की सीमाओं तथा स्थिति को समय-समय पर व्यवस्थित करने की शक्ति दी गई। आयोग को संसद् द्वारा मान्य आदेशों के अनुसार कार्य करना था। काउण्टी वॉरो की न्यूनतम जन-संख्या १,००,००० निश्चित की गई। काउण्टी वॉरो की स्थिति किसी नगर या कस्बे की स्थानीय सरकार को प्राप्त होने वाली सर्वोच्च स्थिति है। 'नगर' (City) शब्द एक आदर-सूचक शब्द मात्र है जो आधुनिक युग में राजा के लैटर्स पेटेन्ट (Letters Patent of the King) द्वारा प्रदान किया जाता है और साधारणतः प्रथम श्रेणी के कस्बों को ही 'नगर' कहा जाता है।

काउण्टी वॉरो का आकार अधिक बड़ा होता है। वीस के लगभग काउण्टी वॉरो की जनसंख्या ७५,००० से कम है। बड़े नगरों की जन-संख्या १० लाख तक पहुँच जाती है। किन्तु साधारण नगरों की जनसंख्या २,५०,००० और ७५,००० के बीच में है।

काउण्टी वॉरो को साधारणतः वे समस्त अधिकार प्राप्त होते हैं जो किसी स्थानीय संस्था को होते हैं। उसमें से अधिकांश गैस, जल, विद्युत् तथा यातायात आदि सार्वजनिक कार्यों का दायित्व अपने ऊपर ले लेते हैं। काउण्टी वॉरों को पर्याप्त शक्तियाँ प्राप्त हैं और उनका प्रयोग काउण्टी वॉरो परिषद् करती है।

जिले (Districts)—१८६४ के जिला तथा पैरिश परिषद् अधिनियम ने शहरी तथा देहाती (Rural and Urban) जिलों का निर्माण किया। शहरी जिलों की संख्या ५७२ तथा देहाती जिलों की संख्या ४७५ है। वॉरो तथा शहरी जिले दोनों ही नगर इकाई हैं। वॉरो प्रायः बड़े शहरी जिलों को बनाया जाता है। कोई कानूनी सीमा नहीं है। १८३५ से पूर्व स्थापित वॉरोज ने अपनी प्राचीन स्थिति को स्थिर रखा है और उनमें से कुछ का आकार छोटा है। आजकल वॉरो की २० हजार और एक लाख के बीच में जनसंख्या होती है। वॉरो का आन्तरिक गठन शहरी जिले से भिन्न होता है किन्तु उनकी शक्तियों में प्रायः कोई अन्तर नहीं है। पैरिश ग्राम के विकास का प्रथम चरण (first stage) शहरी जिला है। शहरी जिले के निवासी एक परिषद् को निर्वाचित करते हैं जिसमें जिले की प्रत्येक पैरिश का कम-से-कम एक सदस्य होता है। जिला परिषदों में ऐल्डरमैन नहीं होते, लेकिन परिषद् अपना सभापति स्वयं निर्वाचित करती है और वह किसी बाहर के व्यक्ति को भी निर्वाचित कर सकती है। पहले यह कहा जाता था कि नगर जिलों में से अनेक जिले उन कार्यों को करने के लिये बहुत छोटे हैं जो उनको सौंपे गए हैं।

प्रत्येक प्रशासकीय काउण्टी में ग्रामीण पैरिशों को देहाती जिलों में संगठित कर दिया गया है और प्रत्येक देहाती जिले में वोटरों द्वारा निर्वाचित एक परिषद् होती है। परिषद् स्वच्छता, जल-वितरण, लोक स्वास्थ्य आदि का प्रबन्ध करती है। वह छोटी सड़कों की व्यवस्था करती है। वह लाइसेन्स दे सकती है। इंग्लैंड में देहाती जिलों का ह्रास हो रहा है क्योंकि वहाँ ग्रामीण प्रदेशों का अन्त हो रहा है।

पैरिश (Parish)—पैरिश एक छोटा टाउनशिप अथवा पूर्णतः ग्रामीण क्षेत्र हो सकता है जिसमें कुछ बिखरी हुई भौंपड़ियाँ हों। उसकी शक्तियाँ अधिक

नहीं हैं। वह सरकारी कार्यालयों, मनोरंजन स्थलों तथा बैठकों के लिये भूमि तथा भवनों की व्यवस्था कर सकती है। सड़कों पर प्रकाश तथा पटरियों की सुरक्षा का प्रबन्ध कर सकती है। इसे एक महत्वपूर्ण अधिकार यह है कि यह प्रबन्ध ठीक न होने पर देहाती जिला परिषद् या काउण्टी-परिषद् से आवेदन कर सकता है।

३०० से अधिक जनसंख्या वाली पैरिशों में पैरिश परिषद् होती है तथा ३०० से कम जनसंख्या वाली पैरिशों में परिषद् नहीं होती। पैरिश परिषद् का आकार जनसंख्या पर निर्भर करता है। पैरिश परिषद् पैरिश विषयों की देख-भाल करने के लिए वर्ष में तीन या चार अवसरों पर बैठक करती है। पैरिश-परिषद् सार्वजनिक पुस्तकालय, स्नानागार तथा सड़कों पर रोशनी (Street lamps) की व्यवस्था कर सकती है।

बॉरोज (Boroughs)—बॉरो नागरिक कार्यों के अभिप्राय से विशेष रूप से संगठित क्षेत्र (area) अथवा इकाई है। बॉरो और काउण्टी बॉरो में अन्तर केवल शक्तियों का है। साधारण बॉरो सरकारी तथा भौगोलिक रूप से (governmentally and geographically) उस प्रशासकीय काउण्टी का अंग होती है जिसमें वह बसी होती है। लेकिन काउण्टी बॉरो काउण्टी क्षेत्राधिकार से पूर्णतः मुक्त होती है। बॉरो को नगर जिने से अधिक शक्तियाँ प्राप्त होती हैं। बॉरो की शक्ति बॉरो-परिषद् के हाथों में होती है। विधायी तथा कार्यपालिका शक्तियों का विभाजन नहीं होता। परिषद् में एक मेयर, कई एल्डरमैन तथा सभासद होते हैं। सभासदों का निर्वाचन जनता प्रत्यक्ष रूप से ३ वर्ष के लिए करती है। उनमें से तिहाई सदस्य प्रति वर्ष रिटायर होते हैं। इस प्रकार, प्रति वर्ष नवम्बर में नगरपालिका का निर्वाचन होता है। १९०७ में महिलाओं को निर्वाचित होने का अधिकार दिया गया और कई महिलाएँ निर्वाचित हुई हैं। साधारणतः निर्वाचन निर्दलीय आधार (non-partisan) पर लड़े जाते हैं, किन्तु उन बॉरोओं में कड़ा मुकाबला होता है, जिनमें श्रम-दल की स्थिति दृढ़ होती है।

एल्डरमैनों की संख्या सभासदों की तिहाई होती है। उनका निर्वाचन परिषद् के सदस्य छः वर्ष के लिए करते हैं। किन्तु उनमें से एक तिहाई प्रति दूसरे वर्ष रिटायर हो जाते हैं।

परिषद् मेयर का निर्वाचन एक वर्ष के लिए करती है। मेयर साधारणतः सदस्यों में से ही चुना जाता है लेकिन कभी-कभी बाहर के लोगों में से भी चुना जाता है। वह स्थानीय प्रशासन की किसी शाखा का अध्यक्ष नहीं होता। वह काउण्टी का पीठासीन अधिकारी (Presiding Officer) तथा औपचारिक अवसरों पर काउण्टी का आधिकारिक प्रतिनिधि होता है। वह अधिकारियों को नियुक्त अथवा कार्यमुक्त नहीं कर सकता, विभागों का नियन्त्रण नहीं कर सकता और अध्यादेशों (Ordinances) का निषेध (veto) नहीं कर सकता। यह आवश्यक नहीं है कि वह प्रबन्ध कार्य में विशेष योग्य तथा अनुभवी हो। अधिक आवश्यक यह है कि वह धनी तथा फुरसत वाला व्यक्ति हो। उसे वेतन प्रायः नहीं मिलता और

उसे सदा अपने पास से बहुत-सा धन व्यय करने के लिए तैयार रहना चाहिए ।
साधारणतः मेयर पुनर्निर्वाचित हो जाते हैं ।

कार्य-भार के अनुसार वॉरो परिषद् की बैठकें मासिक, पाक्षिक अथवा साप्ताहिक होती हैं । किन्तु वॉरो-परिषद् का अधिकांश कार्य समितियों में होता है जिनका निर्वाचन परिषद् करती है और जिनकी अध्यक्षता समितियों द्वारा निर्वाचित अध्यक्ष करते हैं । कुछ परिणियत समितियाँ (Statutory Committees) हैं जिनकी नियुक्ति प्रत्येक वॉरो परिषद् को करनी पड़ती है । प्रमुख समितियाँ स्नान समिति (Wash Committee), वित्त समिति, शिक्षा समिति, वृद्धावस्था पेन्शन समिति, प्रभूतिका तथा शिशु कल्याण समिति आदि हैं । इनके अतिरिक्त कुछ अन्य समितियाँ हैं जिनकी नियुक्ति परिषद् अपनी इच्छा से करती है । समितियों की संख्या सात या आठ से लेकर बीस या पच्चीस तक है । व्यावहारिक रूप से समिति के सम्मुख आने वाले सब विषय किसी-न-किसी समिति को भेज दिए जाते हैं । साधारणतः समितियों की सफाईशों तथा निर्णयों को स्वीकार कर लिया जाता है क्योंकि समितियाँ विषय का गम्भीर अध्ययन करती हैं और विशेषज्ञ भी उनकी सहायता करते हैं ।

वॉरो परिषद् की तीन प्रकार की शक्तियाँ हैं अर्थात् विधायी, वित्तीय और प्रशासकीय । वॉरो-परिषद् समस्त विषयों से सम्बन्धित उपविधियाँ तथा अध्यादेश बनाती है, किन्तु स्वास्थ्य मन्त्रालय को यह शक्ति प्राप्त है कि वह स्वास्थ्य सम्बन्धी आदेशों अथवा अध्यादेशों को आपत्तिजनक होने पर रद्द कर दे । परिषद् वॉरो-कोष की संरक्षिका होती है । वह वॉरो में स्थानीय कर लगाती है । वह समस्त विनियोग (appropriations) करती है । वह केन्द्रीय सरकार की अनुमति से नगरपालिका की साख पर ऋण लेती है । वह नगर प्रशासन की समस्त शाखाओं का नियन्त्रण करती है । वह सचिव, कोषाध्यक्ष, इंजीनियर, सरकारी विश्लेषक (Analyst), प्रमुख कांस्टेबल, स्वास्थ्य अधिकारी आदि वैतनिक कर्मचारी रखती है जो वॉरो शासन का दैनिक कार्य सम्पादित करते हैं ।

नगर सेवाओं के सम्बन्ध में कुछ परिषदों ने निम्नतम स्तर निर्धारित किया है । उनकी प्रवृत्ति प्रतियोगिता परीक्षाओं का अधिकाधिक प्रयोग करने की ओर है । विभागीय प्रमुखों तथा परिषद् के सदस्यों के पक्षपात करने के पर्याप्त अवसर हैं । साधारणतः यह स्वीकार किया जाता है कि सेवाओं में पक्षपात तथा दलीय भावनाओं से कार्य नहीं किया जाता ।

उच्च स्थायी अधिकारियों और परिषद्-समितियों में निकट सम्बन्ध होता है । अधिकारियों को समितियाँ ही छाँटती हैं और उनके नियुक्त हो जाने के पश्चात् भी समितियाँ उनसे निरन्तर सम्बन्ध बनाए रखती हैं । स्थायी अधिकारी समितियों की बैठकों में भाग लेते हैं, उनकी गतिविधियों में सम्पूर्ण योग देते हैं, पर उनको 'मत' देने का अधिकार नहीं होता ।

यह कहा जाता है कि वॉरोओं का कार्य दिन-प्रतिदिन बढ़ रहा है और वे कार्य-भार से अधिकाधिक दबी जा रही हैं । वॉरो प्रशासन के भंग हो जाने का भय

है। वॉरो प्रशासन में अदक्षता आने का भी भय है। किन्तु यह निर्देश किया जा सकता है कि कार्य करने के तेज तथा नए तरीकों (new and quicker methods) का उपयोग करके वर्तमान मशीनरी वॉरो के क्षेत्राधिकार में रहने वाली जनता की आवश्यकताओं की पूर्ति कर सकेगी।

नगर सचिव (Town Clerk)—इस सम्बन्ध में नगर सचिव के कार्यों तथा स्थिति का उल्लेख किया जा सकता है। वह स्थायी अधिकारी अपने विषय का ज्ञाता होता है और दलीय नीति (party politics) से अलग रहता है। स्थानीय निर्वाचनों में चाहे कोई दल जीते, नगर सचिव अपने पद पर बना रहता है और नगर-क्षेत्र के प्रबन्ध के विषय में नए तथा पुराने प्रतिनिधियों को परामर्श देता है।

उसका कर्तव्य-क्षेत्र बहुत विस्तृत है। साधारणतः वह वकील होता है और उसे अनेक कानूनी कर्तव्य करने पड़ते हैं। वह परिषद् तथा समितियों को परामर्श देता है ताकि कोई अवैध कार्य न हो। परिषद् उसे अधिकार दे सकती है कि वह न्यायालय में उपस्थित होने के लिए किसी वकील को रख सके, किन्तु न्यायालय में जाने से पूर्व अभियोग सम्बन्धी समस्त प्रारम्भिक कागज उसे ही तैयार करने पड़ते हैं। जब वॉरो चाहती है कि संसद् कोई असार्वजनिक विधेयक पारित करे तब विधेयक का प्रथम मसविदा नगर सचिव ही तैयार करता है, तथ्य एकत्रित करता है, असार्वजनिक विधेयक समिति के सम्मुख विषय को समझाने के लिए वैरिस्टर की नियुक्ति करता है तथा समस्त कार्य का निरीक्षण करने के लिए स्वयं लन्दन जाता है।

नगर सचिव वॉरो का प्रमुख स्थायी अधिकारी (permanent official) होता है। केन्द्रीय सरकार तथा अन्य नगरपालिकाओं से होने वाला पत्र-व्यवहार उसके ही द्वारा होता है। उसके निरीक्षण में उसका कार्यालय विभिन्न प्रतिवेदन तैयार करता है जो स्वास्थ्य मन्त्रालय, गृह मन्त्रालय तथा केन्द्रीय सरकार के अन्य विभागों को भेजे जाते हैं। यदि वॉरो केन्द्रीय सरकार के किसी विभाग से कुछ अस्थायी आदेश (provisional orders) प्राप्त करना चाहे तो नगर सचिव आवश्यक सूचनाओं सहित प्रार्थना-पत्र भेजता है।

नगर सचिव से आशा की जाती है कि वह परिषद् तथा समितियों की बैठकों में भाग ले, तथापि कई नगर सचिव उक्त कार्य अपने सहायकों अथवा समितियों पर छोड़ देते हैं। वह बैठक की कार्य-सूचि निश्चित करता है और बैठक का वृत्त (minutes) ठीक-ठीक रखता है। सदस्य उससे किसी भी विषय पर परामर्श अथवा सूचनाएँ प्राप्त कर सकते हैं। उसके विशेषज्ञ होने के कारण, समितियों के अध्यक्ष सब अवसरों पर उससे परामर्श करते हैं और विशेषकर बजट बनाते समय उससे परामर्श किया जाता है। निर्वाचनों के दिनों में वह कार्य-भार में दबा रहता है। यदि कोई नया दल सत्ता प्राप्त करता है और सदस्य वॉरो प्रशासन के दैनिक कार्यों से परिचित नहीं होते तो प्रत्येक विषय पर उन्हें नगर सचिव की सहायता की आवश्यकता पड़ती है।

नगर सचिव नगरपालिका के समस्त राजपत्रों (charters), विलेखों (deeds), पत्रों (leaves) तथा अन्य लेख्यों (documents) का रक्षक होता

उसका कर्त्तव्य आवश्यकता पड़ने पर उनको परिषद् के सम्मुख उपस्थित करना है । वह इंग्लैंड की नगरपालिका विधि तथा व्यवहारों से सम्बन्धित संसद् के कानूनों, अस्थायी आदेशों तथा न्यायिक निर्णयों का ज्ञाता होता है । किसी विवादास्पद विषय को निपटाने में उसका परामर्श आवश्यक होता है । साधारणतः नगर सचिव नगर का पदेन जस्टिस आफ़ दी पीस (ex-officio justice of the peace) होता है और उस नाते वह न्यायालय में उपस्थित होता है, देशीयकरण (naturalisation) पत्रों का निर्गमन करता है, कानूनी लेख्यों तथा शपथ पत्रों को प्रमाणित करता है । उपर्युक्त कार्यों के अतिरिक्त नगर सचिव "उन समस्त कर्त्तव्यों को पूरा करता है जो परिषद् उसे सौंपे अथवा जो इसके पश्चात् उसे सौंपे जायें ।"

नगर सचिव का वॉरो में प्रमुख स्थान होता है । वह स्थानीय प्रशासन की धुरी होता है । यदि परिषद् से उसके सम्बन्ध अच्छे हों और योग्य व्यक्ति के नाते उसकी मान्यता हो तो एक बड़ी वॉरो का नगर सचिव नगर प्रशासन में महत्वपूर्ण योग दे सकता है ।

लन्दन का शासन (Government of London)—प्रशासकीय कार्यों के लिए लन्दन को तीन भागों में विभाजित किया गया है और वे हैं लन्दन नगर, लन्दन काउण्टी और लन्दन राजधानी । लन्दन नगर का क्षेत्रफल केवल एक वर्गमील है । यह नगर के स्वतन्त्र व्यक्तियों का निगम (corporation) है । वह नगर का शासन लॉर्ड मेयर तथा तीन परिषदों के द्वारा चलाता है । परिषदों के नाम कोर्ट आफ़ एल्डरमैन (Court of Aldermen), कोर्ट आफ़ कामन कौंसिल (Court of Common Council) तथा कोर्ट आफ़ कामन हॉल (Court of Common Hall) है । कोर्ट आफ़ कामन हाल एक प्रकार की नगर सभा (Town Meeting) होती है । लॉर्ड मेयर का निर्वाचन कोर्ट आफ़ कामन हॉल उन वरिष्ठ एल्डरमैनों में से करता है जो शैरिफ़ रह चुके हों । लॉर्ड मेयर कोई महत्वपूर्ण कार्य सम्पादित नहीं करता । उसका कर्त्तव्य केवल तीनों परिषदों की अध्यक्षता करना तथा महत्वपूर्ण अवसरों पर लन्दन का प्रतिनिधित्व करना है । उससे आशा की जाती है कि वह प्रतिवर्ष राज्यभोज (State Banquet) दे और उसका व्यय भार सहन करे । उसका अधिकांश वेतन सरकारी कार्यों पर व्यय हो जाता है और अपने शेष खर्च को वह निजी व्यापार से पूरा करता है । इसी कारण लॉर्ड मेयर का पद केवल धनी व्यक्तियों को अनुकूल पड़ता है । लॉर्ड मेयर का सरकारी निवास स्थान मैनशन हाऊस (Mansion House) है । लन्दन नगर का प्रशासन दक्ष है । लॉर्ड मेयर की उच्च-स्थिति की बहुत आलोचना की जाती है और यह माँग की जाती है कि वह उससे छीन ली जाये ताकि लन्दन काउण्टी का सभापति लन्दन की राजनीति में उचित स्थान प्राप्त कर सके ।

लन्दन की प्रशासकीय काउण्टी १२४ निर्वाचित सभासदों और २० एल्डरमैनों की काउण्टी परिषद् के अधीन है । जनता सभासदों का निर्वाचन तीन वर्ष के लिए करती है । दूसरी ओर, एल्डरमैनों का निर्वाचन सभासद ६ वर्ष के लिए करते हैं और उनमें से तिहाई प्रति तीसरे वर्ष रिटायर हो जाते हैं । १२४ सभासद तथा

२० ऐल्डरमैन एक साथ बैठ कर एक वर्ष के लिए अध्यक्ष का निर्वाचन करते हैं। परिषद् के निर्वाचनों में पर्याप्त दिलचस्पी ली जाती है। कुछ सर्वाधिक योग्य व्यक्ति साधारणतः परिषद् के लिए निर्वाचित हो जाते हैं। लन्दन काउण्टी परिषद् का कार्य स्वच्छता, सार्वजनिक स्वास्थ्य, भवन-निर्माण, शिक्षा, मनोरंजन स्थल, सार्वजनिक मेले, जन-पथों, मार्गों, रेलों, पार्कों आदि का प्रबन्ध करना है। वह थियेटरों को लाइसेन्स देने, निवास स्थानों का निरीक्षण तथा व्यवस्थापन करने, निर्माण कानूनों को लागू कराने तथा गरीबखानों की व्यवस्था करने की भी इंचार्ज है।

लन्दन काउण्टी परिषद् की आय के स्रोत सहायक अनुदान (grants-in-aid), मार्ग कर, किराया, शुल्क, लाइसेन्स तथा स्थानीय कर हैं। लन्दन काउण्टी परिषद् का अपने बजट पर नियन्त्रण है। वह संसद् की अनुमति से ऋण ले सकती है। कभी-कभी किसी विशेष विभाग की अनुमति प्राप्त करना भी अपेक्षित होता है।

लन्दन काउण्टी परिषद् का मेयर नहीं होता। उसका एक सभापति होता है जो बैठकों की अध्यक्षता करता है, लेकिन उसे कोई अन्य शक्ति नहीं होती। काउण्टी परिषद् का अधिकांश कार्य समितियों को सौंप दिया जाता है। काउण्टी परिषद् उच्च अधिकारियों को स्वयं नियुक्त करती है तथा अन्य कर्मचारियों की नियुक्ति प्रतियोगिता-परीक्षाओं के द्वारा होती है।

लन्दन की काउण्टी वॉरोओं का संघान (federation) है। बताया जाता है कि १८९९ में २८ राजधानी वॉरो (Metropolitan Boroughs) स्थापित किये गये थे। ऐसे प्रत्येक वॉरो का प्रशासन मेयर, ऐल्डरमैनों तथा सभासदों की बैठक के हाथों में है। वॉरो परिषद्, मार्गों, पथों, भवनों, प्रकाश, स्वच्छता, सार्वजनिक स्नानागारों, सार्वजनिक पुस्तकालयों, कब्रिस्तानों, विद्युत् प्रकाश-यन्त्रों आदि की इंचार्ज होती है। अनुभव यह है कि लन्दन की प्रशासकीय काउण्टी का कार्य बहुत दक्षता से सम्पादित होता है।

राजधानी आरक्षी जिला (Metropolitan Police District) सात सौ वर्ग मील का क्षेत्र है और उसका क्षेत्राधिकार लन्दन काउण्टी तथा अन्य अनेक काउण्टियों के कुछ भागों तक विस्तृत हैं। १८२९ में सर राबर्ट पील ने राजधानी आरक्षी जिले की स्थापना की थी। क्राउन द्वारा नियुक्त पुलिस कमिश्नर (Police Commissioner) जिले के संगठन का प्रमुख होता है। पुलिस कमिश्नर की नियुक्ति दलीय आधार पर नहीं होती। साधारणतः उसे प्रशासन का लम्बा अनुभव होता है। उसकी सहायता के लिए तीन सहायक कमिश्नर होते हैं। कमिश्नर पुलिस बल के संगठन तथा अनुशासन के लिए उत्तरदायी होता है। पुलिस की दक्षता को सब लोग स्वीकार करते हैं।

ब्रिटिश प्रणाली तथा फ्रेंच प्रणाली की तुलना (Comparison of English and French Systems)—यद्यपि दोनों देश पड़ोसी हैं, तो भी उनकी स्थानीय स्वशासन प्रणालियाँ मौलिक रूप से भिन्न हैं। यह निर्देश किया जा सकता है कि इंग्लैंड की स्थानीय स्वशासन की प्रणाली विकासोन्मुखी (evolutionary) है और उसका आरम्भ एंग्लो-सैक्सन काल में हुआ था, लेकिन फ्रांस की स्थिति इसके

विपरीत है। फ्रांस में वर्तमान स्थानीय स्वशासन प्रणाली क्रांति युग में स्थापित हुई। वह नेपोलियन बोनापार्ट की देन है। गत १५० वर्षों में इसमें कोई मौलिक परिवर्तन नहीं किया गया है।

फ्रान्स की स्थानीय प्रशासन प्रणाली में एकरूपता है लेकिन इंग्लैंड की प्रणाली में पर्याप्त विभिन्नता है। वहाँ पर समस्त विभागों, उपविभागों (Arrondissement) तथा प्रतिविभागों (Communes) में पूर्ण एकरूपता है। स्थानीय आवश्यकताओं की पूर्ति करने के लिए स्थानीय अधिकारियों को तनिक सा भी परिवर्तन करने की छूट नहीं है।

फ्रांस में स्थानीय प्रशासन प्रणाली एकात्मक है क्योंकि उसका उत्तरदायित्व गृह मन्त्री (Minister of the Interior) पर है। फ्रांस के स्थानीय प्रशासन की तुलना एक पिरामिड से की जाती है। दूसरी ओर, इंग्लैंड में अनेक विभाग स्थानीय अधिकारियों के कार्य का मार्गदर्शन तथा नियन्त्रण करते हैं। यद्यपि फ्रांस के स्थानीय क्षेत्र अप्राकृतिक सरकार द्वारा बनाए गए समझे जाते हैं, जबकि इंग्लैंड में स्थानीय प्रशासन का उद्गम अनेक जटाव्दी पूर्व हुआ था।

इंग्लैंड में स्थानीय परिषदों के पीठासीन अधिकारियों का निर्वाचन स्वयं जनता करती है किन्तु फ्रांस में उनको कार्यपालिका नामजद करती है। विशेषकर यह स्थिति राज्याधिकारी प्रीफेक्ट (Prefect) तथा सब-प्रीफेक्ट (sub-prefect) के विषय में है।

फ्रांस में सरकारी नियन्त्रण प्रत्यक्ष है। गृह मन्त्री प्रीफेक्ट तथा सब-प्रीफेक्ट को नियुक्त करता है तथा नियन्त्रित करता है। प्रीफेक्ट प्रतिविभागों तथा मेयरों का नियन्त्रण करते हैं। फ्रांस में सरकारी नियन्त्रण इतना अधिक केन्द्रित हो गया है कि यह निर्देश किया जाता है कि यदि पैरिश को छींक आती है तो सम्पूर्ण देश को जुकाम हो जाता है। इंग्लैंड में नियन्त्रण परोक्ष रूप से है। उसका प्रयोग अनुदानों, स्थानीय निरीक्षण, आय-व्यय के परीक्षण के द्वारा किया जाता है। फ्रांस की प्रणाली में समितियाँ महत्वपूर्ण भाग नहीं लेतीं किन्तु इंग्लैंड में समितियाँ पर्याप्त कार्य सम्पन्न करती हैं। ब्रिटेन यह गर्वोक्ति कर सकता है कि उसकी स्थानीय स्वशासन की प्रणाली भावी राजनीतिज्ञों का क्रीडाकेन्द्र है किन्तु फ्रांस की स्थिति ऐसी नहीं है। फ्रान्स में अत्यधिक सरकारी नियन्त्रण होने के कारण जनता में स्थानीय प्रशासन के लिए रुचि नहीं है और साधारणतः उक्त कार्य को अध्यापक, पादरी, तथा अन्य लोग करते हैं।

इंग्लैंड में स्थानीय स्वशासन के राजस्व स्रोत (Sources of Revenue of Local Authorities in England)—स्थानीय समितियों की आय के अनेक स्रोत हैं। किसी समय स्थानीय संस्थाओं की समस्त आय स्थानीय करों से प्राप्त होती थी जिनको 'रेट' कहते थे और आज भी उन करों से स्थानीय सरकारों को पर्याप्त आय होती है। किन्तु रेट स्थानीय आय का एक मात्र स्रोत नहीं है।

स्थानीय कर या रेट (Rates)—रेट या स्थानीय कर हितकर रूप से कब्जे में मौजूद (beneficially occupied) सम्पत्ति के वार्षिक मूल्य पर प्रतिशत

दर से लगाया जाता है। कब्जा (occupation) लाभकारक (profitable) न होते हुए भी हितकर हो सकता है। हो सकता है कि कुछ व्यक्ति मकान (premises) का प्रयोग करने वाले हों और तब कब्जा हितकर हुआ यद्यपि प्रचलित अर्थ में मकान "खाली" रहता है। सम्पत्ति की कुछ श्रेणियाँ कानून द्वारा मुक्त हैं। खेती की भूमि पूर्णतः मुक्त है। पाठशालाओं, गिरजाघरों तथा सांस्कृतिक समाजों (cultural societies) के प्रयोग में आने वाली सम्पत्ति भी कर मुक्त है।

साधारणतः रेट किरायेदार पर लगाया जाता है, न कि स्वामियों पर। किन्तु कुछ विषयों में, जैसे प्लेटों के सम्बन्ध में, स्वामी का दायित्व रहता है। अधिकारी रेटों की अदायगी में साधारण वृद्धों की छूट दे सकते हैं; गरीबी की अवस्था में स्थानीय प्राधिकरण को रेटों की अदायगी से छूट देने की शक्ति है।

रेट मकानों के वार्षिक मूल्य पर लगाया जाता है। यह मूल्य वह है जिसको वे प्राप्त करने की आशा (वार्षिक मरम्मत आदि का व्यय छोड़ कर) करते हैं। सिद्धान्त का प्रतिपादन करारोपण तथा मूल्यांकन अधिनियम १९२४ (Rating and Valuation) में किया गया है। मूल्यांकन तथा करारोपण एक टेक्निकल ढंग की कला बन गया है। स्थानीय प्रशासक वैतनिक मूल्यांकन अधिकारी (Valuation Officer) रखते हैं। जनता करारोपण मापकों (Rating Surveyors) तथा विशेषज्ञ वकीलों को नौकर रखती है। स्थानीय रेटों के द्वारा एकत्रित करने में तीन प्रकार के कार्य करने पड़ते हैं : भवन का मूल्यांकन तथा कर-निर्धारण (assessment), एकत्रित करना तथा समय-समय पर स्थानीय करों की राशि निश्चित करना। १९२४ के पूर्व, कर-निर्धारण का कार्य 'पूअर लॉ' के कर्मचारी वर्ग द्वारा किया जाता था और 'पूअर रेट' (गरीबों के पालन के लिए लगाया जाने वाला कर) कर-निर्धारण को स्थानीय रेटों का आधार मान लिया जाता था। स्थानीय रेटों को एकत्रित करने का कार्य भी 'पूअर लॉ' के ओवरसीअर करते थे। किन्तु १९२४ में कर-निर्धारण तथा मूल्यांकन अधिनियम (The Rating and Valuation Act) ने कर-निर्धारण करने का कार्य 'पूअर लॉ' से पृथक् कर दिया।

काउण्टियाँ तथा पैरिशें दोनों ही मूल्यांकन के कार्य के लिए वॉरोओं तथा जिलों पर निर्भर होती हैं तथा कुछ अनुमोदन की शर्तों पर उस मूल्यांकन से बँधी हैं। काउण्टियाँ तथा पैरिश दोनों के वॉरो और जिले उनके द्वारा लगाए गए रेटों में से आवश्यक धन देते हैं। स्थानीय रेटों के सम्बन्ध में वॉरो तथा नगर जिले काउण्टी, ग्राम जिलों तथा पैरिशों की आवश्यकता को भी सम्मिलित कर लेते हैं। कर-निर्धारण करने वाले प्राधिकरण (authorities) का अन्य प्राधिकरणों की आवश्यकताओं का ज्ञान समय से पूर्व होता अत्यावश्यक है। आरम्भ में, कर-निर्धारण करने वाले अधिकारी अगले वर्ष के लिए आवश्यक धन के विषय में जानकारी माँगते हैं। सम्बन्धित स्थानीय अधिकारी जानकारी भेजते हैं। कर-निर्धारण करने वाले अधिकारी उन सूचनाओं में अपने लिए आवश्यक राशि को जोड़कर पूर्ण रेट लगाते हैं। रेटों में समय-समय पर परिवर्तन किया जा सकता है।

यह स्मरणीय है कि पहले की शक्ति स्थानीय अधिकारियों को ही प्राप्त है।

सब से पहले वे ही मूल्यांकन करते हैं। संविधान के कारण स्वतन्त्र अनुमोदन तथा अपील की आवश्यकता हो गयी है। कर-निर्धारण करने वाले अधिकारी द्वारा किये हुए प्रत्येक मूल्यांकन पर एक निर्धारण समिति (Assessment Committee) की स्वीकृति आवश्यक होती है। निर्धारण-समिति साधारण व्यक्तियों की समिति होती है यद्यपि कुछ स्वतन्त्र विशेषज्ञ उसको परामर्श देते हैं। प्रत्येक काउण्टी बॉरो में निर्धारण समिति प्रस्थापित की गई है। निर्धारण समितियों का कार्य एकरूपता उत्पन्न करना है। १९२४ के कानून के अनुसार स्वास्थ्य मन्त्रालय द्वारा स्थापित की गई केन्द्रीय मूल्यांकन समिति परामर्श देती है।

निर्धारण का शोधन करने तथा अपील सुनने वाली कई एजेन्सियाँ हैं। आरम्भ में क्वार्टर-सेशन के न्यायालय में अपील की जा सकती है। उसका क्षेत्राधिकार कानूनी प्रश्नों तक ही सीमित नहीं है। बॉरो के विषय में 'रिकार्डर' के यहाँ अपील की जा सकती है। कानूनी प्रश्नों पर क्वार्टर सेशन के निर्णय की अपील उच्च न्यायालयों के डिबिज़नल न्यायालयों में की जा सकती है। इसके आगे 'अपील का न्यायालय' है तथा लॉर्ड सभा अन्तिम अपीलीय न्यायालय है। रेलों, नहरों, बन्दरगाहों, डॉकों (docks) आदि के मूल्यांकन के लिए विशेष उपबन्ध रखे गए हैं। 'रेलवे निर्धारण ट्रिव्यूनल' उनका मूल्यांकन करता है। उसके निर्णय की अपीलें रेल, नहर आयुक्तों (Railways and Canals Commissioners) तथा लार्ड सभा में की जा सकती हैं।

१९२४ के अधिनियम के अनुसार कर-निर्धारण पाँच वर्ष के लिए किया जाता है। १९२४ से पहले जस्टिस ऑफ दि पीस स्थानीय कर की राशि निश्चित करते थे, किन्तु अब वह स्थानीय संस्थाएँ एक संकल्प (resolution) के द्वारा निश्चित करती हैं। कोई रेट उस समय तक वैध नहीं होता जब तक निर्धारित नोटिस समय के अन्दर न दिए जाएँ। अधिकतर स्थानीय संस्थाएँ एक वर्ष के लिए कर लगाती हैं लेकिन कुछ अर्द्ध-वार्षिक भी लगाते हैं। पूरक रेट लगाने के लिए भी व्यवस्था की गई है।

सहायक अनुदान (Grants-in-Aid)—स्थानीय संस्थाओं की आय का एक अन्य स्रोत केन्द्रीय सरकार से प्राप्त होने वाले अनुदान है। सब से पहले अनुदान १८३५ में दिया गया था, किन्तु एक शताब्दी से अधिक की अवधि में अनुदान प्रणाली को अधिक हढ़ किया गया गया है। अनुदान प्रणाली के औचित्य को सिद्ध करने के लिए अनेक युक्तियाँ प्रस्तुत की जाती हैं। यह निर्देश किया जाता है कि केन्द्रीय सरकार पर देशवासियों के कल्याण का दायित्व है, चाहे वे किसी क्षेत्र में रहें। इसी कारण केन्द्रीय सरकार विभिन्न क्षेत्रों को शिक्षा तथा स्वास्थ्य सम्बन्धी कार्यों के लिए अनुदान देती है। अनेक स्थानीय समितियों की आर्थिक दशा इतनी शोचनीय है कि वे जन-स्वास्थ्य, सार्वजनिक सहायता, गृह-निर्माण, सड़कों आदि के लिए बड़ी-बड़ी राशियाँ खर्च नहीं कर सकती। यह भी कहा जाता है कि संसद ने स्थानीय संस्थाओं की आय के कुछ स्रोतों को हस्तगत कर लिया है जिन पर पहले उनका अधिकार था। यद्यपि परिवर्तन देश के हित को सर्वोपरि रख कर किया गया है तथापि केन्द्रीय सरकार

का कर्तव्य स्थानीय संस्थाओं की क्षति-पूर्ति करना है। कभी-कभी केन्द्रीय सरकार किसी स्थानीय समिति को किसी विषय का एक स्तर रखने का आदेश देती है किन्तु वह उसे उस समय तक पूरा नहीं कर सकती जब तक उसे केन्द्रीय सरकार कुछ सहायता न दे। इसके अतिरिक्त, शर्त अनुदान (conditional grants) प्रणाली स्थानीय संस्थाओं को अपना स्तर ऊँचा उठाने को उत्साहित करती है।

अनुदान दो प्रकार के होते हैं—प्रतिशत अनुदान तथा एकमुश्त अनुदान (Percentage Grants and Block-grants)। प्रतिशत अनुदान के विषय में केन्द्रीय सरकार स्थानीय संस्थाओं को इस शर्त पर अनुदान देने के लिए सहमत हो जाती है कि वे शर्तों को पूरा करें तथा एक निश्चित स्तर रखें। जब केन्द्रीय सरकार का कोई अधिकारी प्रमाणित करता है कि शर्त पूरी की गई है, तब रुपया दिया जाता है। पुलिस के विषय में केन्द्रीय सरकार स्वीकृत राशि का ५० प्रतिशत देती है। शिक्षा अनुदान सम्बन्धित स्थानीय सरकारों की आवश्यकतानुसार ३५ प्रतिशत से ६५ प्रतिशत तक दिया जाता है। सड़कों, पुलों, भवनों आदि के लिए भी सहायता दी जाती है।

आलोचक प्रतिशत अनुदान प्रणाली में कई त्रुटियाँ बताते हैं। यह कहा जाता है कि प्रतिशत अनुदान प्रतिशत व्यय को प्रोत्साहित करता है। क्योंकि पर्याप्त धन बाहर से बिना प्रयत्नों के प्राप्त होता है, इसलिए स्थानीय सरकारें उसे व्यय करने से पूर्व भली प्रकार नहीं सोचती। यदि स्थानीय अधिकारी स्वयं धन एकत्रित करते तो यह बात न होती। कभी-कभी केन्द्रीय सरकार किसी क्षेत्र की आवश्यकताओं का महत्त्व नहीं समझती और इसलिए स्वीकृत राशि क्षेत्र की आवश्यकताओं की पूर्ति करने में अपर्याप्त रहती है। प्रतिशत अनुदानों का गरीब स्थानीय संस्थाओं पर बुरा प्रभाव पड़ता है। धनी स्थानीय संस्थाओं को पर्याप्त सहायता मिलती है तथा गरीबों को कम। क्योंकि अनुदान उस राशि के अनुपात में दिए जाते हैं जो राशि स्थानीय संस्था स्वयं व्यय करे। अनुदानों का आधार सम्बन्धित स्थानीय प्रशासन की आवश्यकता तथा वित्तीय सामर्थ्य होना चाहिए। किन्तु इस दृष्टि से वर्तमान पद्धति त्रुटिपूर्ण है। इसके अतिरिक्त स्थानीय क्षेत्र की आवश्यकताओं और वित्तीय सामर्थ्य का अनुमान लगाना कठिन है। उसका मूल्यांकन अधिक अथवा कम हो सकता है। भिन्न-भिन्न क्षेत्रों में मूल्यों तथा वेतनों के स्तर भी भिन्न हो सकते हैं। इस प्रकार, इस सिद्धान्त—प्रत्येक को आवश्यकतानुसार, प्रत्येक को सामर्थ्यानुसार—को लागू करना कठिन है।

१९२९ के स्थानीय शासन अधिनियम के द्वारा एकमुश्त अनुदान प्रणाली अथवा केन्द्रीय अनुदान प्रणाली (General Exchequer Grant) आरम्भ की गई थी। प्रति वर्ष केन्द्रीय सरकार निश्चित करती है कि कितनी राशि स्थानीय संस्थाओं को अनुदान के रूप में देनी है। उस राशि को केन्द्रीय अंशदान (Exchequer Contribution) कहते हैं। जब केन्द्रीय अंशदान निश्चित हो जाता है तब उसे विभिन्न काउण्टियों तथा बॉरोओं में बाँट दिया जाता है। प्रत्येक काउण्टी अथवा बॉरो का भाग उसकी जनसंख्या, स्कूल जाने योग्य बच्चों की संख्या, बेकारों की संख्या तथा सड़कों की लम्बाई के आधार पर निश्चित किया जाता है। स्पष्टतः उसका

भाग उसके दायित्वों के आधार पर निश्चित किया जाता है। काउण्टी परिषद् बॉरो नगर तथा ग्राम जिलों में राशि का वितरण करती है। अनुदान का ५० प्रतिशत अपने पास रखकर शेष को जनसंख्या के आधार पर विभाजित कर दिया जाता है। अतिरिक्त तथा पूरक केन्द्रीय अनुदानों के लिए भी व्यवस्था की गई है।

लाइसेन्स (Licences)—लाइसेन्सों से प्राप्त होने वाली आय अधिक नहीं है। वह स्थानीय प्रशासन द्वारा किए जाने वाले व्यय का बहुत छोटा भाग है।

व्यापार राजस्व (Trading Revenue)—स्थानीय सरकार की आय का एक भाग उसके द्वारा किए जाने वाले व्यापार से प्राप्त होता है। डा० फाइनर ने इस गतिविधि का उल्लेख अपनी पुस्तक 'नगर-व्यापार' (Municipal Trading) में किया है। अनेक स्थानीय संस्थाएँ गैस, जल, बिजली, यातायात आदि का प्रबंध करती हैं। स्थानीय सरकारें लाभ कमाने के उद्देश्य से कार्य आरम्भ नहीं करतीं। साधारणतः उनका लक्ष्य जनता की सेवा करके उपभोक्ताओं से लागत कीमत (cost price) प्राप्त करना है। किन्तु इसका यह तात्पर्य नहीं है कि नगरपालिकाएँ लाभ नहीं कमा सकतीं। वे अपने कार्य की परिस्थिति के अनुसार ऐसा कर सकती हैं। इसका आंशिक कारण एकाधिकार है जो उनको अपने क्षेत्रों में प्राप्त है। वे बड़े पैमाने के उत्पादन (large-scale production) के समस्त लाभ उठा सकती हैं। यदि स्थानीय सरकारें अपने व्यवसायों से कुछ लाभ प्राप्त कर लें तो स्थानीय करों में कुछ कमी होने से कुछ कष्ट निवारण हो जाता है। यदि कुछ हानि हो जाये तो उसी अनुपात में स्थानीय करों में वृद्धि हो जाती है। प्रत्येक व्यवसाय को इस प्रकार से चलाने का प्रयत्न किया जाता है कि उसका दिवाला न निकले।

यह अस्वीकार नहीं किया जा सकता कि यदि व्यावसायिक कार्यों को सफलतापूर्वक तथा लाभकर रूप से चलाना है तो व्यय का पूरा तथा ठीक व्योरा रखना चाहिए। चालू व्यय के अतिरिक्त पूँजी व्यय का उचित भाग भी प्राप्त करने का प्रयत्न करना चाहिए।

ऋण लेना (Borrowing)—स्थानीय सरकार ऋण लेकर भी अपनी आय बढ़ा सकती है। सच्चे अर्थों में वह राजस्व का अंग नहीं है किन्तु उसे आय के खाने में रखा जा सकता है। अनेक कारणों से स्थानीय सरकारों को ऋण लेना पड़ता है। कभी-कभी स्थानीय सरकारों को बड़े-बड़े निर्माण-कार्यों पर लाखों रुपये व्यय करने पड़ते हैं और वह राशि किसी भी प्रकार से एक वर्ष में एकत्र नहीं की जा सकती। योजना को पूरा होने में कई वर्ष लग सकते हैं और उसका लाभ शताब्दियों तक प्राप्त हो सकता है, जैसे भूमि के अन्दर नालियाँ बिछवाना। इसके अतिरिक्त जनता से एक वर्ष में ही समस्त राशि एकत्र करना वांछनीय नहीं है। वास्तविक स्थिति यह है कि स्थानीय सरकार समस्त राशि ऋण के रूप में प्राप्त कर लेती है और उसकी अदायगी कई वर्षों में कर दी जाती है। यह प्रणाली न्याय-संगत है किन्तु इसमें ऋण लेने की आवश्यकता पड़ती है। कभी-कभी एकाएक आने वाली आवश्यकता की पूर्ति करने के लिए ऋण लिया जाता है। किन्तु कभी आने वाले वर्षों में आय बढ़ाने के उद्देश्य से ऋण लिया जाता है। ऋण को चुकाने के

अनेक साधन हैं। इसे अस्वीकार नहीं किया जा सकता कि ऋण लेना एक आवश्यकता हो गई है और विशेष कार्यों के लिए ऋण लेने की आज्ञा होनी चाहिए। किन्तु असावधानी से लिया हुआ ऋण अन्त में जनता के हितों को हानि पहुँचाता है।

इंग्लैंड में स्थानीय सरकारों पर केन्द्रीय नियन्त्रण (Central Control over Local Authorities in England)—सौ वर्ष पूर्व, इंग्लैंड में स्थानीय सरकारों पर लन्दन का बहुत कम नियन्त्रण था। यह सत्य है कि राष्ट्रीय कानूनों को लागू करना पड़ता था, किन्तु मोटे तौर से स्थानीय सरकारें अपनी इच्छा के अनुसार किसी भी प्रकार से कर लगाती थीं, खर्च करती थीं, उधार लेती थीं, सड़कें बनाती थीं और अपना कार्य चलाती थीं। वास्तव में इंग्लैंड स्थानीय स्वशासन का घर था। किन्तु आज वह स्थिति नहीं है। केन्द्रीय सरकार का नियन्त्रण बढ़ा है और बढ़ रहा है। इसका आंशिक कारण केन्द्रीय सरकार की एक न्यूनतम स्तर स्थापित करने की इच्छा हो सकती है ताकि स्थानीय सरकारों के कार्यों में दक्षता (efficiency) आ जाए किन्तु केन्द्रीय सरकार का नियन्त्रण एक वास्तविकता है और इसे भुलाया नहीं जा सकता।

न्यायिक नियन्त्रण (Judicial Control)—केन्द्रीय नियन्त्रण कई रूप से प्रकट होता है। जहाँ तक न्यायिक नियन्त्रण का सम्बन्ध है, शक्ति बाह्य (ultra vires) का सिद्धान्त यहाँ लागू होता है। स्थानीय अभिकर्ता (agents) तथा उपकरण (organ) कानून के अनुसार केवल उन शक्तियों का प्रयोग कर सकते हैं जो कि उनको उन कानूनों द्वारा दी गई जिनके अनुसार उनका निर्माण हुआ, अथवा बाद के कानूनों द्वारा दी गई हैं। यदि कोई स्थानीय अभिकर्ता अथवा उपकरण उन शक्तियों की सीमा का उल्लंघन करता है तो न्यायपालिका हस्तक्षेप कर सकती है। वह व्यक्ति जिसे स्थानीय संस्था के सीमोल्लंघन (excessive jurisdiction) से हानि हुई हो न्यायालय में उसके आदेश की वैधता को चुनौती दे सकता है। ऐसा विषय उपस्थित होने पर उसका निर्णय न्यायालय करता है। न्यायालय उस आदेश को वैध अथवा अवैध घोषित कर सकता है। यह बहुत कुछ न्यायाधीश के व्यक्तिगत विचारों पर निर्भर है।

स्थानीय संस्था द्वारा पारित की गयी प्रत्येक उपविधि तर्कसंगत होनी अनिवार्य है और यदि कोई पक्ष उपविधि के कारण पीड़ित हो तो वह उसकी वैधता को चुनौती दे सकता है। अधिकांश अंग्रेज न्यायाधीश उपविधियों के विषय में उनके औचित्य का निर्णय करते समय उदार दृष्टिकोण अपनाते हैं। किसी व्यक्ति ने कहा है, “जब न्यायालयों में प्रचुर शक्तिवाली सार्वजनिक प्रतिनिधि संस्थाओं की उपविधियों को चुनौती दी जाती है और उल्लिखित अवरोधों (checks) तथा परित्राणों (safeguards) से युक्त उस शक्ति का प्रयोग किया गया हो तो उन्हें यथासम्भव समर्थन मिलना चाहिए। जैसा कहा जा चुका है, उसकी व्याख्या लोकहितैषी रूप से करनी चाहिए और इन शक्तियों का प्रयोग करने वालों पर यह भरोसा करना चाहिए कि वे इसका न्यायोचित रीति से प्रयोग करेंगे.....। कोई उपविधि केवल इसलिए अवैध नहीं होती कि किसी विशेष न्यायाधीश के विचार में

वह समझदारी की (prudent) अथवा आवश्यक या अनुकूल नहीं है, क्योंकि वह उन विशेष गुणों अथवा अपवादों से युक्त नहीं है जिनका होना कोई न्यायाधीश आवश्यक समझता है। वास्तव में, यदि उपविधियों की वैधता का निर्णय न्यायाधीशों के विचारों के अनुसार किया जाता, तो इस विषय की पुस्तकों में दिये गये उदाहरण कोई मार्ग-दर्शन नहीं करते, क्योंकि, न्यायिक विचारों में पर्याप्त अन्तर रहता है और वे किसी ऐसे सिद्धान्त अथवा स्तर की स्थापना नहीं करते जिससे तर्कसंगतता अथवा इसके प्रभाव की जाँच की जा सके।”

न्यायिक नियन्त्रण का एक अन्य रूप भी है। स्थानीय संस्थाओं को कुछ आवश्यक कर्तव्य पूरे करने पड़ते हैं और यदि वे उनका पालन नहीं करती तो न्याय-पालिका से आवेदन किया जाता है। न्यायालय द्वारा स्थानीय संस्था पर जुर्माना किया जा सकता है, अथवा कर्तव्य को पूरा करने के लिए वह परमादेश (Writ of Mandamus) का निर्गमन कर सकता है। यदि अन्याय को हटाने के लिए कोई अन्य साधन न हो तो परमादेश देना ही चाहिए।

आलोचकों का मत है कि न्यायिक नियन्त्रण धीमा तथा अति-व्ययी (dilatory and expensive) है। पीड़ित पक्ष निचले न्यायालय में जीत सकता है और उच्च न्यायालय में हार सकता है और अन्त में उसे प्रचुर मात्रा में व्यय भार सहन करना पड़ता है। न्यायिक नियन्त्रण कुछ विषयों में निष्प्रभाव (ineffective) भी हो सकता है।

प्रशासकीय नियन्त्रण (Administrative Control)—इंग्लैंड में स्थानीय संस्थाओं पर प्रशासकीय नियन्त्रण एक महत्वपूर्ण आधुनिक घटना है। प्रशासकीय नियन्त्रण के अन्तर्गत सरकार का कोई कार्यकारी विभाग निरीक्षण तथा मार्गदर्शन करता है। प्रशासकीय नियन्त्रण करने वाले विभागों के नाम स्वास्थ्य मन्त्रालय (जो १९१९ में स्थानीय शासन बोर्ड (Local Government Board) के स्थान पर स्थापित हुआ) वित्त मन्त्रालय, व्यापार मन्त्रालय, शिक्षा बोर्ड, गृह-विभाग, पेन्शन मन्त्रालय (Ministry of Pensions), कृषि-मन्त्रालय, यातायात मन्त्रालय, श्रम मन्त्रालय, डाक विभाग, सार्वजनिक भवन तथा निर्माण विभाग, तथा विजली कमिश्नर हैं। विभागीय नियन्त्रण विस्तृत तथा सर्वव्यापक हो गया है। कुछ नियुक्तियाँ करने से पूर्व केन्द्रीय सरकार से अनुमति प्राप्त की जाती है। कुछ विषयों में पद-च्युत करने के लिए भी स्वीकृति लेनी आवश्यक होती है। अनेक विषयों में स्वास्थ्य मन्त्रालय को उन कार्यों को पूरा कराने के लिए कोई अन्य एजेंसी नियुक्त करने का अधिकार है जिनको पूरा करने में स्थानीय संस्था असफल रहती है। कुछ कानून कुछ मन्त्रालयों को ‘स-परिषद् आदेशों’ (Orders-in-Council) के द्वारा संक्षिप्त विधेयकों (skeleton bills) की विस्तृत बातें निश्चित करने की शक्ति प्रदान करते हैं। स्थानीय संस्थाओं की उपविधियों का स्वास्थ्य मन्त्रालय, गृह मन्त्रालय अथवा किसी विभाग के प्रमुख मन्त्री द्वारा स्वीकृत होना अनिवार्य है। केन्द्रीय सरकार आदर्श उपविधि बना सकती है और स्थानीय सरकारों से उनको स्वीकृत करने की सिफारिश कर सकती है।

नियन्त्रण का एक अन्य रूप केन्द्रीय प्रशासन द्वारा स्थानीय सेवाओं का

निरीक्षण करना है। यदि किसी मन्त्री को बुद्धिमत्ता से कार्य करना हो तो उसे प्रत्येक सूचना का ज्ञान होना चाहिए और निरीक्षकों के द्वारा प्रत्येक प्रकार की ठीक सूचना प्राप्त हो सकती है। पहले गरीब कानून (Poor Law) के प्रशासन का निरीक्षण किया जाता था लेकिन आजकल इसका प्रमुख प्रयोग शिक्षा तथा पुलिस विभाग के लिए किया जाता है। इसके साथ ही अनुदान प्रणाली भी सम्बद्ध है। सरकार के शिक्षा-निरीक्षक तथा पुलिस निरीक्षक ही यह निर्णय करते हैं कि स्थानीय संस्थाएँ सेवाओं के निर्धारित मान का प्रतिपालन (maintain) करती हैं या नहीं। निरीक्षक पूर्ण समय के वैतनिक कर्मचारी होते हैं। कुछ निरीक्षक स्थानीय संस्थाओं का नियमित रूप से निरीक्षण करते हैं और कुछ विशेष अनुसंधानात्मक (special investigation) कार्य से सम्बद्ध होते हैं। १९३३ के स्थानीय शासन अधिनियम में कई धाराओं में जाँच करने का वर्णन किया गया है। जाँच-व्यय सम्बन्धित स्थानीय सरकार को वहन करना पड़ता है।

प्रशासकीय नियन्त्रण परामर्श के रूप में भी प्रयुक्त होता है। केन्द्रीय सरकार समय-समय पर स्थानीय विभागों अथवा बोर्डों को अनेक परिपत्र (circulars) प्रेषित करती है। केन्द्रीय सरकार ने अनेकों परामर्शदात्री संस्थाएँ स्थापित की हैं, और वे बहुत सी ऐसी सूचनाएँ एकत्रित करती हैं जो स्थानीय सरकारों के लिए लाभप्रद होती हैं। निरीक्षक भी परामर्श देते हैं जिसकी स्थानीय सरकार के अधिकारी तथा उपकरण आसानी से उपेक्षा नहीं करते।

प्रशासकीय नियन्त्रण के अनेक रूप वित्त (finance) से सम्बद्ध होते हैं। वास्तव में, सब प्रकार के नियन्त्रण के पीछे अन्तिम शक्ति पैसा है। सरकार को सहायता देने अथवा रोकने की शक्ति प्राप्त है। जब तक संसद कोई विशेष शक्ति नहीं देती, तब तक समस्त स्थानीय ऋणों के पीछे केन्द्रीय सरकार की स्वीकृति होनी आवश्यक है। प्रायः समस्त विषयों में, स्थानीय सरकार के लेखे का निरीक्षण निर्धारित समय पर केन्द्रीय सरकार के प्रतिनिधियों द्वारा किया जाता है। निरीक्षण का मुख्य उद्देश्य वेईमानी तथा धन को अवैध रूप में व्यय करने की जाँच करना है। जिला आडिटर (District Auditors) अवैध व्यय को अस्वीकृत कर सकते हैं तथा व्यय करने वाले उत्तरदायी व्यक्तियों से वह वसूल कर सकते हैं। वे उन व्यक्तियों से भी सरचार्ज के रूप में धन एकत्रित कर सकते हैं जिनकी असावधानी (negligence) के कारण स्थानीय सरकार को हानि हुई हो। उच्च न्यायालयों को अपील में सरचार्ज को रद्द करने का अधिकार प्राप्त है और स्वास्थ्य मन्त्री को व्यक्तिगत दायित्व के दण्ड के विरुद्ध कुछ छूट देने की शक्तियाँ (disposing powers) होती हैं। यह स्मरणीय है कि वॉरो के उस लेखे की पड़ताल नहीं की जाती जिसके लिए सरकार ने सहायता न दी हो।

१९४४ के शिक्षा अधिनियम तथा १९४५ के जेल अधिनियम से सम्बन्धित मन्त्रियों की नियन्त्रण की शक्तियों में पर्याप्त वृद्धि हुई है। पहले, मन्त्री उद्योगी होने के स्थान पर निष्क्रिय रहते थे। उनका कार्य न्यायालय के समान था जो केवल प्रार्थना-पत्र उपस्थित होने पर ही अपनी शक्ति का प्रयोग करता है। किन्तु उक्त

दोनों अधिनियमों के अन्तर्गत मन्त्री इन कानूनों में निर्धारित किए गए उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए स्वयं प्रेरणा एवं स्फूर्ति से कार्य कर सकते हैं। वे कार्य करने के लिए कह सकते हैं। वे स्थानीय सरकारों को सुझाव देने में प्रेरक हो सकते हैं। अधिनियमों ने इतिहास में प्रथम बार मन्त्रियों को अपनी इच्छाओं को कार्यान्वित कराने की शक्ति तथा साधन प्रदान किए हैं।

नियन्त्रण का एक अन्य रूप यह है कि बड़ी-बड़ी राशियाँ व्यय करने से पूर्व तथा निर्माण कार्यों के लिए नए ऋण लेने के प्रस्ताव पर सम्बन्धित मन्त्री की स्वीकृति लेनी आवश्यक है। ऋण लेने की अनुमति के लिए अनुरोध करते समय निर्माण कार्य के आनुमानिक व्यय के प्रस्ताव के साथ ही प्रस्ताव की आवश्यकता तथा बांछनीयता को प्रकट करने वाले तथ्य तथा युक्तियाँ (facts and arguments) इकट्ठी की जाती हैं। मन्त्री प्रार्थना-पत्र पर अपना निर्णय गुण-दोष की परीक्षा करने के पश्चात् देता है। प्रस्ताव तैयार करने का कार्य स्थानीय सरकारें करती हैं किन्तु उनकी जाँच का कार्य केन्द्रीय सरकार के विभाग करते हैं। प्रस्तावों की टैकनिकल बातों पर मन्त्री को परामर्श देने के लिए केन्द्रीय सरकार अनेक विशेषज्ञों को नियुक्त करती है और ऐसा प्रतीत होता है कि अन्त में, स्थानीय सरकारों का स्वतन्त्र जाँच (independent scrutiny) से लाभ होता है।

विधायी नियन्त्रण (Legislative Control)—संसदीय नियन्त्रण मौलिक तथा दूरगामी होता है। संसद् स्थानीय सरकारों की शक्तियाँ तथा कार्य निर्धारित करती है। स्थानीय संस्थाएँ किसी अन्य स्रोत से शक्तियाँ प्राप्त नहीं कर सकती। इंग्लैंड की स्थानीय संस्थाएँ संसद् द्वारा प्रदत्त प्राधिकारों का ही प्रयोग कर सकती हैं, उनसे अधिक का नहीं। कभी-कभी स्थानीय संस्थाओं को उस संसदीय कानून के द्वारा अधिकार प्रदान किए जाते हैं जिसके द्वारा वे स्थापित की जाती हैं, लेकिन अधिकतर वे उन कानूनों द्वारा दिए जाते हैं जिनमें समय-समय पर सरकारी नीति का समावेश किया जाता है और स्थानीय संस्थाओं को—उनको कार्यरूप देने वाली एजेन्सियों के नाते वे प्राधिकार समर्पित कर दिये जाते हैं। अधिकृत करने का कार्य वैकल्पिक शक्ति (optional power) या अनिवार्य कर्तव्य के रूप में हो सकता है। वह (शक्ति) सार्वजनिक सामान्य अधिनियम (Public General Act) अथवा स्थानीय असार्वजनिक अधिनियम (Local Private Act) के द्वारा प्रदान की जा सकती है। मन्त्रीय आदेश (Ministerial Order) अथवा किसी अन्य प्रकार के सहायक विधान द्वारा अलग-अलग संस्थाओं को शक्तियाँ अथवा कर्तव्य प्रदान किए जा सकते हैं।

बहुत कम लोगों का विचार होगा कि केन्द्रीय सरकार को स्थानीय सरकारों पर नियन्त्रण की कोई शक्ति नहीं होनी चाहिए। केन्द्रीय विभाग स्थानीय पक्षपात से मुक्त होते हैं। उनका अनुभव विस्तृत एवं व्यापक होता है और प्राविधिक विषयों (technical matters) में उनको सर्वश्रेष्ठ विशेषज्ञों की सेवाएँ उपलब्ध रहती हैं। इन कारणों से यह बांछनीय है कि केन्द्रीय विभाग प्रयोग करने के लिए पर्याप्त शक्ति सुरक्षित रखें और आवश्यकतानुसार उसका प्रयोग करें। साधारणतः उनको

स्थानीय प्राधिकारियों को सहायता तथा परामर्श देने के लिए सदैव उद्यत रहना चाहिए। वे उनको अपनी शक्तियों का अधिकाधिक प्रयोग करने के लिए प्रोत्साहित करें ताकि जनता का भला हो।

हम एक महान् लेखक के शब्दों के साथ इस विषय का उपसंहार कर सकते हैं : “यदि हम यह ध्यान रखें कि इंग्लैंड में ऐसा केन्द्रीय नियन्त्रण लगातार नहीं रहता, और यह तथ्य (fact) याद रखें कि स्थानीय सरकार उन साधनों को निश्चित करने के लिए स्वतन्त्र है जिनके द्वारा उसके सार्वजनिक कार्य तथा कर्त्तव्य पूरे हो सकें, और इच्छानुसार सर्वश्रेष्ठ प्रकार के संगठन का निर्माण कर सकती है, तो स्थानीय स्वशासन का क्षेत्र वास्तव में पर्याप्त विस्तृत और अन्य देशों की अपेक्षा सम्भवतः अधिक विस्तृत दिखाई देता है।”

Questions for Revision

1. Give an account of the system of Local Government in England. What is the nature of the Central Control over local administration ?
2. Describe the salient features of the system of Local Government in England and discuss the relation between the Central Government and local authorities.
3. “The liberties of the people should be based upon a rational system of Local Self-Government.” How far has this ideal been realized in England ?
4. “The educative value of democracy depends very largely upon the nature and spirit of its local institutions. Discuss this statement with particular reference to the systems of Local Government in France and England.
5. “The English system of Local Government is the result of a long historical evolution, for the most part unguided and unplanned.” (Munro) Discuss.
6. “Historic counties and boroughs survive, but with altered organisation and functions; older units like the Parish have lost earlier functions; new jurisdictions have been laid out, new bodies called into being, new administrative affairs created, new methods introduced.” (Ogg and Zink). Discuss.
7. “The English Local Government is legal, not prerogative. No local body, no local official can act without definite legal authority. Further English Local Government is independent, not hierarchical. Generally speaking, each organ is free to act as it pleases within its authority, provided that it acts bonafide.” (Edward Jenks). Discuss.

अध्याय ६

ब्रिटेन तथा डोमीनियन

(Great Britain and Dominions)

सत्रहवीं तथा अठारहवीं शताब्दियों में अंग्रेज एक बड़ा औपनिवेशिक साम्राज्य (Colonial Empire) स्थापित करने में समर्थ हुए थे। किन्तु उपनिवेश प्रणाली का प्रयोग उपनिवेशों के हितों की अपेक्षा इंग्लैंड के स्वार्थ-साधन के लिए ही अधिक किया गया था। निस्सन्देह उपनिवेशों ने अपने पर 'नैविगेशन' कानूनों तथा इंग्लैंड द्वारा लगाए गए अन्य प्रतिबन्धों का विरोध किया। परिणामस्वरूप अमेरिका का स्वतन्त्रता-युद्ध (War of Independence) हुआ और अन्त में १३ उपनिवेश हाथ से जाते रहे। ऐसा होने पर भी, प्राचीन उपनिवेशी व्यवस्था १८३६ तक चलती रही जबकि लार्ड डरहम की सिफारिशों के अनुसार आधारभूत परिवर्तन (fundamental change) किया गया।

लार्ड डरहम को १८३८ में उत्तरी अमरीकन प्रान्तों का महाराज्यपाल (Governor-General) नियुक्त किया गया था। उसे कनाडा में प्रचलित दशाग्रों का अनुसन्धान करने के लिए विशेष अधिकार दिए गए थे। उसके कार्यों की ब्रिटिश संसद में प्रबल आलोचना की गई। उस मन्त्रालय ने उसका निष्ठा से समर्थन नहीं किया जिसने उसे वहाँ भेजा था। वह इंग्लैंड में अपमानित तथा तिरस्कृत होकर लौटा। वह इंग्लैंड की व्यक्तिगत (personal) तथा दलगत राजनीति का शिकार बना। उसने अपने "जीवन कार्य (Career) को नष्ट किया, लेकिन राष्ट्र को बनाया।" इंग्लैंड लौट कर उसने अपना प्रसिद्ध प्रतिवेदन संसद में प्रस्तुत किया। उस प्रतिवेदन के कारण वह ब्रिटिश इतिहास का सबसे योग्य औपनिवेशिक राजनीतिज्ञ माना जा सकता है। १८३६ में साम्राज्य के प्रत्येक व्यक्ति का ध्यान प्रतिवेदन की ओर आकर्षित हुआ और उसकी बातें आज भी वैसी ही प्रभावजनक और ताजा हैं।" डरहम प्रतिवेदन में कनाडा की दशा का पूरा वर्णन था और औपनिवेशिक नीति में व्यापक परिवर्तनों की सिफारिश की गई थी। छः प्रान्तों के इतिहास की समीक्षा करके लार्ड डरहम ने उद्घोषित किया कि, "इन समस्त उपनिवेशों में सरकार की स्वाभाविक दशा कार्यपालिका तथा प्रतिनिधि संस्था के मध्य संघर्ष की है।" उसने बताया कि सरकार अनुत्तरदायी है, और पूछा कि अंग्रेज अपने देश में उस मन्त्रिमण्डल को कितने दिन सहन करेंगे जिसे लोक सभा के बहुमत दल का समर्थन प्राप्त नहीं है। उसने घोषित किया कि "यह समझना कठिन है, कि किस प्रकार कोई अंग्रेज राजनीतिज्ञ यह कल्पना कर सका कि, प्रतिनिधि शासन तथा अनुत्तरदायी शासन सफलतापूर्वक संयुक्त किए जा सकते हैं।" उसने यह भी घोषित किया कि

कनाडा की अवस्था उस प्रणाली का अनिवार्य परिणाम था जिसने व्यवस्थापिका की अनिवारित शाखा को चुनी हुई संस्था के आवश्यक विशेषाधिकार दे दिए। लोअर कनाडा की धारा सभा कार्यपालिका से उन शक्तियों को प्राप्त करने के उद्देश्य से अबाध रूप से संघर्ष कर रही थी जो प्रतिनिधि सरकार की प्रकृति के कारण प्रतिनिधि संस्था को स्वभावतः प्राप्त हो जाती हैं।”

फॉक्स ने कहा था कि “दूरस्थ उपनिवेशों को लाभ सहित अधिकार में रखने का एक मात्र उपाय उनको स्वशासन के योग्य बनाना है।” विल्कुल यही प्रस्ताव लार्ड डरहम ने भी किया था। उसने लोकप्रिय सदन के प्रति मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व जारी करने की सिफारिश की थी। “क्राउन को उन व्यक्तियों के द्वारा सरकार चलाने के लिए सहमत होना चाहिए जिनमें प्रतिनिधि सदस्य विश्वास प्रकट करें।” “अब हमें उत्तरी अमेरिका के प्रान्तों में प्रतिनिधि सरकार की स्थापना के विषय में नहीं सोचना है क्योंकि वह स्थिर रूप से स्थापित कर दी गई है। क्राउन को उन व्यक्तियों के द्वारा सरकार चलाने की आज्ञा देनी चाहिए जिनमें प्रतिनिधि संस्था विश्वास करती है। राज्यपाल तथा सचिव के अतिरिक्त अन्य समस्त सरकारी कर्मचारियों को संयुक्त प्रतिनिधि संस्था (United Legislature) के प्रति उत्तरदायी बनाने के लिए आंग्ल संविधान के प्रत्येक सम्भव उपाय का प्रयोग किया जाना चाहिए। राज्यपाल को आदेश दिया जाना चाहिए कि वह सरकार का कार्य उन विभागीय अध्यक्षों के द्वारा चलाए जो प्रतिनिधि संस्था के विश्वासपात्र हों, और उसे धारा सभा के साथ होने वाले किसी भी संघर्ष में उनके समर्थन की आशा नहीं करनी चाहिए सिवाय उस समय के जबकि उसमें सचमुच साम्राज्य के हितों को चोट पहुँचती हो।” लार्ड डरहम के जीवन-चरित्र के लेखक के अनुसार “अब यह बात स्वतःसिद्ध लगती है पर किसी उत्तरदायी राजनीतिज्ञ द्वारा उपनिवेशों में स्वशासन के सिद्धान्त को यह प्रथम बार मान्यता दी गई थी।”

डरहम प्रतिवेदन को “उपनिवेशों का मैग्ना कार्टा” “अंग्रेजी भाषा में औपनिवेशिक नीति पर सबसे अधिक मूल्यवान लेख्य (Document)” तथा विश्व के समस्त भागों में औपनिवेशिक स्वतन्त्रता के समर्थकों के लिए मूल पुस्तक कहा गया है। यह स्वीकार किया गया है कि प्रतिवेदन ने “इंग्लैंड की औपनिवेशिक नीति के सम्बन्ध में रचनात्मक राजनीति की रूप-रेखा को, सदैव के लिए विस्तृत कर दिया है।” डरहम रिपोर्ट के सम्बन्ध में वेलिंगटन ने कहा था कि “इसने कनाडा से लेकर वेस्ट इंडीज तथा दक्षिणी अफ्रीका होकर आस्ट्रेलिया तक का चक्कर लगाया और प्रत्येक स्थान पर उसका जय-जयकार के साथ स्वागत किया गया है।”

लार्ड डरहम अमेरिका के समस्त उपनिवेशों के संधानीय संघ (Federal Union) में विश्वास करते थे। किन्तु उन्होंने उस आदर्श को असामयिक (pre-mature) कहा और इस प्रकार से, उन्होंने अपर कनाडा तथा लोअर कनाडा का एक संयुक्त उपनिवेश बनाकर एक सरकार द्वारा शासित करने की सिफारिश की। इससे संयुक्त उपनिवेश (United Colony) में अंग्रेजों को बहुमत प्राप्त हुआ।

यह सत्य है कि ब्रिटिश सरकार ने डरहम प्रतिवेदन की सिफारिशों को पूरी

तरह स्वीकृत किया, लेकिन उन पर उसी समय कोई पग नहीं उठाया। किन्तु १८४० के अधिनियम ने अपर कनाडा तथा लोअर कनाडा को एक सरकार के अधीन संयुक्त किया। धारा सभा को पहले से अधिक शक्तियाँ प्रदान की गई। मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व के सिद्धान्त को अगले कुछ वर्षों तक लागू नहीं किया गया। १८४७ में लार्ड डरहम के दामाद तथा कनाडा के महाराज्यपाल लार्ड एलगिन के काल में एक क्रान्तिकारी परिवर्तन किया गया। उसने फ्रैंच दल के उन सदस्यों को कार्यकारिणी परिषद् (Executive Council) का सदस्य नियुक्त किया जिनका धारा सभा में बहुमत था। यह कार्य कनाडा के अंग्रेजों को बहुत अप्रिय लगा। इससे एक विद्रोह हुआ जिसमें भीड़ ने महाराज्यपाल की गाड़ी पर आक्रमण किया और संसद्-भवन में आग लगा दी। किन्तु लार्ड एलगिन अपने विचारों पर दृढ़ रहा और इस प्रकार से मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व को स्थापित किया गया और आज तक उसका पालन हो रहा है। कनाडा निवासियों को ब्रिटिश सरकार के द्वारा किसी प्रकार के हस्तक्षेप अथवा हकाबट के बिना, स्वतन्त्र रूप से स्वशासन की आज्ञा दी गई। सन् १८६५ में उनको अपना संविधान बनाने की आज्ञा दी गई और उसको १८६७ के ब्रिटिश उत्तरी अमेरिका अधिनियम के रूप में स्वीकार कर लिया गया।

डरहम प्रतिवेदन के सिद्धान्तों को अन्य ब्रिटिश उपनिवेशों में भी लागू किया गया। १८४८ में नोवा स्कोशिया तथा न्यूब्रुन्सविक, १८५१ में प्रिन्स एडवर्ड द्वीप, १८५४ में न्यूजीलैंड, १८५५ व १८५८ के मध्य में न्यू साउथ वेल्स, विक्टोरिया, तस्मानिया, दक्षिणी आस्ट्रेलिया और न्यू फाउण्डलैंड, १८५६ में क्वीन्सलैंड, १८७१ में ब्रिटिश कोलम्बिया, १८७२ में केप कॉलोनी, १८६० में पश्चिमी आस्ट्रेलिया, १८६३ में नैटाल, १९०६ में ट्रान्सवाल उपनिवेश, और १९०७ में ओरेन्ज रिबर कॉलोनी में उत्तरदायी सरकारें स्थापित की गईं।

इस प्रकार से डरहम प्रतिवेदन ब्रिटिश सरकार की नई उपनिवेश-नीति का आधार बना। पहले इंग्लैंड उपनिवेशों पर अधिक नियन्त्रण रखता था और उपनिवेश उसका घोर विरोध करते थे। अमेरिकी उपनिवेशों के हाथ से निकल जाने का अंशतः यही कारण था। नई औपनिवेशिक नीति उपनिवेशों की स्वतन्त्रता तथा उत्तरदायित्व के सिद्धान्तों पर आधारित थी। इस नीति के अन्तर्गत ही उपनिवेशों को विदेश से सम्बन्ध निश्चित करने और अन्य देशों से सन्धि करने की आज्ञा दी गई। उन्नीसवीं शताब्दी के अन्त में साम्राज्य सम्मेलनों (Imperial Conferences) को आरम्भ किया गया जिनमें उपनिवेशों के प्रतिनिधि आमन्त्रित किए जाते थे। ये सम्मेलन विभिन्न अवसरों पर हुआ करते थे। ज्यों-ज्यों समय व्यतीत हुआ, उपनिवेशों के साथ समानता का व्यवहार किया जाने लगा। परिणाम यह हुआ कि प्रथम विश्वयुद्ध में जनरल स्मट्स को उपनिवेशों के प्रतिनिधि के रूप में युद्ध-मन्त्री (War Minister) बनाया गया। युद्ध की समाप्ति पर इन उपनिवेशों को अलग-अलग वर्साई संधि (Treaty of Versailles) पर हस्ताक्षर करने की स्वतन्त्रता थी। उनको लीग ऑफ नेशन्स में स्वतन्त्र प्रतिनिधित्व दिया गया। १९२६ में बैलफोर ने डोमोनियनों की प्रसिद्ध परिभाषा में उनको स्वशासित राष्ट्र की संज्ञा दी जो प्रत्येक

विचार से स्वतन्त्र थे और किसी भी रूप में ब्रिटिश क्राउन के अधीन नहीं थे। १९३१ के वेस्टमिन्स्टर परिनियम (The Statute of Westminster) के द्वारा केवल उस स्थिति को वैधानिक रूप दिया गया जिसे उपनिवेशों ने निरुद्धियों के द्वारा प्राप्त कर लिया था। वेस्टमिन्स्टर परिनियम इंग्लैंड तथा डोमीनियनों के सम्बन्धों को निश्चित करने वाली महत्वपूर्ण घटना है। उसमें प्रस्तावना के अतिरिक्त १२ खण्ड (clauses) हैं। प्रस्तावना (preamble) में इंग्लैंड के सम्बन्ध में डोमीनियनों की सांवैधानिक स्थिति का निरूपण किया गया है। उसके अनुसार, क्राउन ब्रिटिश राष्ट्र-मण्डल के स्वतन्त्र साहचर्य (free association) की एकता का प्रतीक है। इसमें यह भी निश्चय किया गया है कि यदि सिंहासन के उत्तराधिकार या राजकीय अभिधान (royal style) और उपाधियों में परिवर्तन करना बांछनीय हो तो उसके लिए ग्रेट ब्रिटेन की संसद की स्वीकृति के साथ ही डोमीनियनों की धारा सभाओं की सहमति भी, कोई पग उठाने से पूर्व, प्राप्त करनी होगी।

धारा १ घोषित करती है कि १८६५ का उपनिवेश कानून मान्यता अधिनियम (Colonial Laws Validity Act) परिनियम के आरम्भ के पश्चात् डोमीनियन-संसद के किसी कानून पर लागू नहीं होगा। इसका स्वाभाविक फल यह हुआ कि डोमीनियनों की स्वतन्त्रता पर जो कुछ प्रतिबन्ध शेष थे वे हटा लिए गए। धारा ३ डोमीनियन-संसद को विदेशी विषयों पर कानून बनाने की शक्ति प्रदान करती है। वह इस तथ्य का निरूपण करती है कि डोमीनियन केवल आन्तरिक विषयों से सम्बन्धित कानून ही नहीं बना सकते, प्रत्युत राज्यक्षेत्रातीत (extra-territorial) प्रभाव रखने वाले कानून भी बना सकते हैं। ब्रिटिश संसद को इस क्षेत्र में भी उन के लिए कानून बनाने का अधिकार नहीं है।

धारा ५ और ६ केवल व्याख्यात्मक (explanatory) हैं। धारा ७, ८ और ९ का विशेष सांवैधानिक महत्त्व (constitutional importance) है क्योंकि उनमें कनाडा, दक्षिणी अफ्रीका, आस्ट्रेलिया और न्यूज़ीलैंड के सम्बन्ध में इंग्लैंड के नियंत्रण की सीमा को निश्चित एवं लिखित रूप दिया गया है। धारा ८ के अनुसार, ब्रिटिश संसद कनाडा के संविधान में परिवर्तन कर सकती है। धारा ९ में व्यवस्था की गई है कि आस्ट्रेलिया तथा न्यूज़ीलैंड के संविधानों की संशोधन विधि में कोई परिवर्तन नहीं किया जायेगा। यदि ब्रिटिश संसद आस्ट्रेलिया के राज्यों (States of Australia) के सम्बन्ध में कोई कानून पारित करे तो आस्ट्रेलिया की सरकार या वहाँ की संसद की स्वीकृति आवश्यक नहीं होगी। अन्य धाराएँ विशेष महत्त्व की नहीं हैं।

१९३१ के पश्चात् (After 1931)—वेस्टमिन्स्टर परिनियम के पश्चात् डोमीनियनों ने और अधिक प्रगति की। १९३३ में आयरलैंड ने शपथ अपहरण अधिनियम (Removal of Oath Act) पारित किया और अंग्रेजी राजा के प्रति राजभक्ति की शपथ (oath of allegiance) को त्याग दिया। इसी प्रकार समस्त सरकारी पत्रों में राजा का निर्देश समाप्त कर दिया गया। सिक्कों तथा टिकटों (stamps) से राजा के चित्र हटा दिए गए। १९३४ के यूनियन अधिनियम ने निश्चित किया कि दक्षिणी अफ्रीका की यूनियन की संसद को यूनियन के विषय

में सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न विधायी शक्ति (sovereign legislative power) प्राप्त होगी। ब्रिटिश संसद् का कोई कानून यूनिन पर लागू नहीं होगा सिवाय उस समय के जबकि यूनिन का कानून उसे वैध घोषित करे।

मूर विपरीत आयरलैंड के महान्यायवादी के अभियोग में, प्रिवी कौंसिल ने आयरलैंड के सुप्रीम न्यायालय के निर्णय की प्रिवी कौंसिल में अपील करने के अधिकार का उन्मूलन (abolition) करने की स्वीकृति दी। ब्रिटिश कोल कॉर्पोरेशन विपरीत राजा में अभियोग के निर्णय में कनाडा की संसद् द्वारा फौजदारी अभियोगों की प्रिवी कौंसिल में अपील करने के अधिकार की समाप्ति को वैध बताया गया। १९३४ के यूनिन अधिनियम के अनुसार, विदेशी सम्बन्धों के सम्बन्ध में राजा के प्राधिकारों का प्रयोग महाराज्यपाल कर सकता है। कीथ (Keith) के अनुसार, “डोमीनियन संसद्, कानूनी रूप में, अपने अधिकार-क्षेत्र में आने वाले समस्त विषयों से सम्बन्ध में राजा के समस्त परमाधिकारों का प्रयोग कर सकती है।” इसी प्रकार यूनिन संसद् द्वारा अधिकृत किए जाने पर, महाराज्यपाल विदेशी विषयों में राजा के परमाधिकारों का प्रयोग कर सकता है। क्योंकि महाराज्यपाल राजा के परमाधिकारों का प्रयोग कर सकता है, इसलिए वह ब्रिटिश युद्ध में तटस्थ नीति की घोषणा कर सकता है। दिसम्बर १९३७ में आयरलैंड के नए संविधान के लागू होने के पश्चात् उसकी तटस्थता पर कानून की दृष्टि से कोई शंका नहीं की जा सकती। वास्तविक युद्ध आरम्भ होते ही सब की आँखें खुल गईं। २ सितम्बर, १९३९ के दिन, अर्थात् जिस दिन ब्रिटेन ने युद्ध-घोषणा की, उससे पिछले दिन, आयरलैंड की लोकसभा तथा सीनेट दो संकटकालीन कानून बनाने के लिए आमन्त्रित की गई थी। एक कानून के द्वारा घोषित किया गया कि संकट-काल उपस्थित है, यद्यपि आयरलैंड, वास्तव में, युद्ध में नहीं कूदा था। दूसरे कानून के द्वारा सरकार को जनता तथा राज्य की सुरक्षा के लिए प्रत्येक सम्भव उपाय करने की शक्ति प्रदान की गई। दिसम्बर १९३९ में डी वेलरा ने अपनी तटस्थ नीति (neutrality) की घोषणा की। आपने यह स्पष्ट किया कि हमारी तटस्थता की घोषणा से आश्चर्य नहीं होना चाहिए क्योंकि हमने पहले ही स्पष्ट कर दिया था कि योरोपीय युद्ध छिड़ने पर आयरलैंड को युद्ध से बाहर रखेंगे। फीन गेल (Fien Gael) दल के उपनेता ने भी इसी प्रकार का वक्तव्य दिया।

कनाडा ने १० दिसम्बर, १९३९ को युद्ध-घोषणा की। डोमीनियन सरकार संसद् के विशेष अधिवेशन में समस्त विषय पर “अपनी पृथक् राष्ट्रीय स्थिति तथा डोमीनियन के स्वतन्त्र निर्णय के महत्त्व को स्थापित करने के उद्देश्य से” पूर्ण विचार करना चाहती थी। जब कनाडा ने युद्ध-घोषणा की तब क्यूबैक के प्रधानमंत्री ने इस कार्य की बुद्धिमत्ता पर सन्देह किया। दक्षिणी अफ्रीका में जनरल हर्ट्जोग (General Hertzog) संयुक्त दल का नेता तथा प्रधानमंत्री था। उसने ३ सितम्बर, १९३९ को मन्त्रिमण्डल को बताया कि उसने तटस्थता की नीति के पक्ष में निर्णय किया है। इसके परिणामस्वरूप मन्त्रिमण्डल में फूट पड़ी। स्मट्स ने तटस्थता के प्रस्ताव में संशोधन रखा और संशोधन ६७ के विरुद्ध ८० मतों से स्वीकृत कर लिया

गया। हर्ट जोग के मन्त्रिमण्डल का पतन हुआ और स्मट्स को नया मन्त्रिमण्डल बनाने के लिए आमन्त्रित किया गया। स्मट्स ने प्रधान मन्त्री बनते ही युद्ध-घोषणा की। किन्तु मतदान की संख्याओं ने तटस्थता की प्रबल भावना को प्रकट किया। स्वयं स्मट्स ने भी अपना कथन यह कह कर समाप्त किया था कि “सरकार को अपनी सेनायें प्रथम विश्वयुद्ध के समान समुद्र-पार नहीं भेजनी चाहिए।” १९४० में डॉ० मलान (Dr. Malan) तथा हर्ट जोग ने घोषित किया कि दक्षिणी अफ्रीका को गणराज्य बनाना चाहिए ताकि भविष्य में वह इंग्लैंड के युद्धों में न घसीटा जा सके।”

आयरलैंड की तटस्थता ने उसे कुछ कठिनाई में डाला। बर्लिन में आयरलैंड के दूत का स्थान युद्ध आरम्भ होने पर रिक्त हुआ। यद्यपि नई नियुक्ति की गई थी लेकिन ब्रिटिश राजा से परिचय पत्र (Letter of Credence) प्राप्त होना असम्भव हो गया।

१९३६ में एडवर्ड अष्टम के गद्दी त्याग सम्बन्धी घटनाओं का उल्लेख किया जा सकता है। वैस्ट मिन्स्टर की प्रस्तावना के अनुसार, इंग्लैंड के उत्तराधिकार कानून में डोमीनियनों की धारा सभाओं की स्वीकृति के बिना कोई संशोधन नहीं किया जा सकता। वाल्डविन (Baldwin) ने २८ नवम्बर, १९३६ को डोमीनियनों को एडवर्ड अष्टम और श्रीमती सिम्पसन के विवाह के प्रश्न के विषय में सूचित किया। उसने तीन विकल्पों (alternative courses) का उल्लेख किया किन्तु वे सब सिंहासन त्यागने के पक्ष में हो गए। किन्तु एक महत्वपूर्ण प्रक्रिया का अनुसरण किया गया: “राजा के डोमीनियनों की कुछ सरकारों ने (सब ने नहीं) राजा से पत्र-व्यवहार करने के अधिकार का औपचारिक परामर्श के रूप में अथवा अन्य किसी प्रकार से प्रयोग किया।” उनकी स्थिति इस विषय में ब्रिटेन के-सदृश ही थी, तथापि संकट की आवश्यकता तथा प्रकृति के कारण यह अनिवार्य हो गया कि श्री वाल्डविन एक अद्वितीय कार्य पूरा करें।

१० दिसम्बर १९३६, को एडवर्ड अष्टम ने स्वेच्छा से सिंहासन त्यागने का सन्देश भेजा। ११ दिसम्बर को परित्याग घोषणा अधिनियम (Declaration of Abdication Act) पारित किया गया और १२ दिसम्बर, १९३६ को जार्ज षष्ठ (George VI) को राजा उद्घोषित किया गया। कनाडा ने परित्याग का समर्थन महाराज्यपाल के परिषदीय आदेश के द्वारा १० दिसम्बर को किया। आस्ट्रेलिया ने भी उसी दिन उस आशय का संकल्प पास किया। दक्षिण अफ्रीका की यूनियन ने जार्ज षष्ठ को १२ दिसम्बर के दिन राजा घोषित किया।

परित्याग घोषणा अधिनियम की प्रस्तावना में आइरिश फ्री स्टेट का उल्लेख नहीं किया गया था। ११ दिसम्बर को डी वेलरा ने संसद् को आमन्त्रित किया और दो विधेयक पुरःस्थापित किए। प्रथम विधेयक के द्वारा राजा तथा महाराज्यपाल के नामों का निर्देश पूर्णतः समाप्त कर दिया गया और उस धारा को हटा दिया जिसके अनुसार महाराज्यपाल की नियुक्ति तथा वेतन की व्यवस्था की जाती थी। भविष्य में, लोकसभा (Dail) के अध्यक्ष (chairman) को विधेयकों पर हस्ताक्षर

करने तथा कार्यकारिणी परिषद् (executive council) के परामर्श से लोक सभा को भंग करने का अधिकार दिया गया। दूसरे विधेयक ने भविष्य में कार्यकारिणी परिषद् को सब राजदूतों तथा वाणिज्य दूतों (Consular Representatives) को नियुक्त करने तथा अन्तर्राष्ट्रीय सम्झौतों करने की शक्ति प्रदान की। प्रथम विधेयक के द्वारा आयरलैंड के संविधान में से राजा और महाराज्यपाल का निर्वासन कर दिया और दूसरे विधेयक ने विदेशी सम्बन्धों के लिए राजा को हटा दिया। एक दिन के लिए एडवर्ड अष्टम आयरलैंड का राजा रहा जबकि आइरिश चैनेल के पार जॉर्ज षष्ठ गद्दी पर बैठ चुका था।

१ मई, १९३७ को आयरलैंड का नया संविधान प्रकाशित किया गया और जनता से स्वीकृति के लिए अनुरोध किया गया। उसे जनता ने स्वीकार किया और लोक सभा ने संशोधित किया और संविधान १९ दिसम्बर, १९३७ को लागू हुआ। राजा और राष्ट्र मण्डल (Commonwealth) का संविधान में उल्लेख नहीं किया गया था। यह कहा गया था कि "आयरलैंड के शासन कार्यों को पूरा करने के अभिप्राय से, विदेशी सम्बन्धों में अथवा उनके विषय में, सरकार किसी सीमा तक अथवा कुछ शर्तों के साथ यदि कोई हों, जैसा कि कानून द्वारा निर्धारित किया जाये, किसी उपकरण (organ), संलेख (instrument), रीति अथवा प्रक्रिया का उपयोग कर सकती है जिस प्रक्रिया अथवा रीति का इसी उद्देश्य के लिए किसी ऐसे ग्रुप अथवा लीग आफ नेशन्स के सदस्य उपयोग करें जिनसे आयरलैंड सामान्य विषयों के सम्बन्ध में अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग (international co-operation) के लिए सम्बद्ध है अथवा सम्बद्ध होता है।" इसका अभिप्राय है कि आयरलैंड ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल का सदस्य रहेगा और राजा को उस समय तक मान्यता (recognise) देगा जब तक उसकी सरकार ऐसा करना चाहे।

द्वितीय विश्वयुद्ध के पश्चात् ब्रिटिश सरकार ने भारत को स्वाधीन करने का निर्णय किया और १९४७ में भारत तथा पाकिस्तान डोमीनियन बनाये गये। श्रीलंका को भी डोमीनियन की स्थिति दी गई। भारतीयों की भावना को ध्यान में रखकर ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल का नाम राष्ट्रमण्डल रखा गया। जब १९५० में भारत गणराज्य (republic) बना, तब इंग्लैंड के राजा का सब उल्लेख हटा दिया गया। पाकिस्तान ने भी गणराज्य के पक्ष में निर्णय किया है। यद्यपि भारत गणराज्य है, तथापि वह राष्ट्रमण्डल का सदस्य है।

राष्ट्रमण्डल में डोमीनियनों की स्थिति (Position of Dominions in the Commonwealth of Nations)—डोमीनियनों की राष्ट्रमण्डल में स्थिति के सम्बन्ध में विचार करना वांछनीय है। यह पहले ही निर्देश कर दिया गया है कि डोमीनियन स्वशासित (autonomous) राष्ट्र हैं, स्थिति में समान हैं, और आन्तरिक अथवा वैदेशिक सम्बन्धों में किसी भी रूप में एक दूसरे के अधीन नहीं हैं, तथापि क्राउन के प्रति निष्ठा (allegiance) के कारण संगठित हैं और स्वेच्छा से राष्ट्रमण्डल के सदस्य की भाँति सम्मिलित हैं। अतएव डोमीनियन सर्वथा स्वाधीन हैं। पहले समस्त डोमीनियन क्राउन में निष्ठा रखते थे। किन्तु आजकल उसके लिए

भी मजबूर नहीं किया जाता। केवल किसी प्रकार का सम्बन्ध ही आवश्यक समझा जाता है। १९२६ तक ब्रिटिश सरकार महाराज्यपाल की नियुक्ति करती थी, लेकिन आजकल उसे राजा सम्बन्धित डोमीनियन की सहमति तथा परामर्श से नियुक्त करता है। यह प्रसिद्ध है कि जब पाकिस्तान बनाया गया और ब्रिटिश सरकार ने श्री जिन्ना से पूछा कि किस व्यक्ति को पाकिस्तान का महाराज्यपाल नियुक्त किया जाए तब उन्होंने अपने नाम का प्रस्ताव किया और उन्हीं को नियुक्त किया गया। महाराज्यपाल की नियुक्ति के सम्बन्ध में डोमीनियनों और ब्रिटिश सरकार में कोई विवाद खड़ा नहीं हो सकता क्योंकि ब्रिटिश सरकार डोमीनियनों को पूरी आजादी देती है। लन्दन में प्रत्येक डोमीनियन का प्रतिनिधित्व उच्चायुक्त (High Commissioner) करता है। समस्त डोमीनियनों में ब्रिटिश सरकार के उच्चायुक्त रहते हैं।

कानून बनाने (legislation) के सम्बन्ध में डोमीनियनों को पूर्ण स्वतन्त्रता है। औपनिवेशिक कानून मान्यता अधिनियम (Colonial Laws Validity Act) को कोई स्थान प्राप्त नहीं है। प्रत्येक डोमीनियन कोई भी कानून बनाने के लिए स्वतन्त्र है और वह कानून किसी भी ब्रिटेन के नियम के विरुद्ध हो सकता है। ब्रिटिश संसद का कोई कानून डोमीनियनों पर लागू नहीं होता। यदि किसी को ऐसे लागू करना वांछनीय हो तो डोमीनियन की संसद द्वारा उसको स्वीकृत किया जाना अनिवार्य है। किन्तु एक या अधिक डोमीनियन ब्रिटिश सरकार से किसी विशेष कानून को अपने लिए पास करने की प्रार्थना कर सकते हैं। उस समय भी ब्रिटिश संसद द्वारा पारित कानून डोमीनियनों में स्वतः कानून नहीं बन जाता। सम्बन्धित डोमीनियनों की धारासभाओं को उसे वैध कानून बनाने के लिए पुनः पारित करना पड़ता है।

प्रत्येक डोमीनियन को न्यायिक क्षेत्र में प्रायः पूर्ण स्वतन्त्रता है। पहले प्रिवी कौंसिल की न्यायिक समिति में डोमीनियनों से बहुत सी अपीलें आती थीं और इस प्रकार ब्रिटिश सरकार का डोमीनियनों पर कुछ नियन्त्रण था। किन्तु अब इस नियन्त्रण का महत्व भी कम हो रहा है। कारण यह है कि प्रिवी कौंसिल की न्यायिक समिति में अपील करने को डोमीनियन अपनी हीनता का संकेत समझते हैं और इसीलिए डोमीनियनों की प्रवृत्ति अपीलों को प्रतिबन्धित अथवा पूर्णतया समाप्त करने की ओर है। आयरलैंड ने अपीलों भेजना पूर्णतः रोक दिया। भारत ने स्वाधीन होते ही प्रिवी कौंसिल में अपीलें भेजना समाप्त कर दिया। दक्षिणी अफ्रीका से बहुत कम अपीलें आती हैं। आस्ट्रेलिया से अपीलें तब जाती हैं जब आस्ट्रेलिया का उच्च न्यायालय आज्ञा दे देता है। केवल कनाडा से सर्वाधिक अपीलें प्रिवी कौंसिल में आती हैं।

अन्तर्राष्ट्रीय विषयों में डोमीनियन प्रायः स्वतन्त्र है। वे विदेशों में अपने प्रतिनिधि भेज सकते हैं और अन्य देशों के प्रतिनिधियों को अपने यहाँ आने दे सकते हैं। वे अपनी स्वयं की पृथक् संधियाँ कर सकते हैं। १९२२ में कनाडा ने स्वतन्त्र संधि करने का अधिकार प्राप्त किया और यू० एस० ए० से स्वतन्त्र संधि की। संधि पर ब्रिटिश सरकार के प्रतिनिधि के हस्ताक्षर नहीं हुए। डोमीनियन किसी भी देश से

संधि कर सकते हैं किन्तु उन्हें राष्ट्रमण्डलीय देशों के विरुद्ध संधि करने से वचाना चाहिए। इसी प्रकार युद्ध प्रारम्भ होने पर यह आवश्यक नहीं है कि डोमोनियन उसमें भाग लें। वे उसमें सम्मिलित हो भी सकते हैं और पृथक् भी रह सकते हैं। यह प्रसिद्ध है कि १९३९ में कनाडा के प्रधान मन्त्री मैकेंजी किंग और दक्षिणी अफ्रीका के प्रधान मन्त्री हर्टजोग ने स्पष्ट रूप से घोषित किया कि “यदि ब्रिटेन युद्ध में लिप्त होगा तो वे लड़ने के लिए बाध्य नहीं हैं।” वास्तव में आयरलैंड द्वितीय महासमर में तटस्थ रहा। डोमोनियनों की लीग ऑफ नेशन्स में पृथक् प्रतिनिधित्व प्राप्त था और जब संयुक्त राष्ट्र संघ स्थापित किया गया, तब उनको पुनः स्वतन्त्र प्रतिनिधित्व दिया गया। अनेक अवसरों पर कनाडा तथा आयरलैंड के प्रतिनिधियों ने ब्रिटेन के प्रतिनिधियों के विपरीत मत दिया।

उपर्युक्त विवेचन से यह स्पष्ट है कि डोमोनियन पूर्णरूपेण स्वतन्त्र हैं। कोई ऐसी वस्तु नहीं है जो उन्हें राष्ट्रमण्डल के सदस्य रहने के लिए बाध्य करती हो। यदि कोई डोमोनियन राष्ट्रमण्डल को त्यागने का निश्चय करता है तो ऐसी कोई शक्ति नहीं है जो उस डोमोनियन को राष्ट्रमण्डल में रहने के लिए बाध्य कर सके। किन्तु कुछ ऐसे कारण हैं जिनसे डोमोनियन संगठित रहने में समर्थ हैं। समस्त डोमोनियनों में संसदीय प्रणाली है और यह उनको एक दूसरे के समीप लाती है। अनेक डोमोनियनों में जनता उन अंग्रेजों की सन्तान है जो कभी इंग्लैंड से आए थे। रक्त सम्बन्ध उनको संगठित रखने वाला सबसे बड़ा प्रभावपूर्ण कारण है। अंग्रेजी भाषा का सामान्य भाषा के रूप में प्रयोग करना एक अतिरिक्त कारण है। किन्तु भारत के समान देशों ने राष्ट्रमण्डल की सदस्यता को केवल लाभ उठाने के लिए स्वीकृत किया है। यह अनुभव किया जाता है कि राष्ट्रमण्डल की सदस्यता से भारत को लाभ ही लाभ है और हानि बिल्कुल नहीं है। व्यावहारिक रूप में भारत पर कोई दायित्व (obligation) नहीं है किन्तु वह अन्य डोमोनियनों के साहचर्य से लाभान्वित होता है। भारत का सम्बन्ध भावनाओं के आधार पर न होकर विश्व की परिस्थितियों की कठोर यथार्थताओं (realities) पर आधारित है।

Questions for Revision

1. Critically analyse the following concepts :
 - (a) The British Empire.
 - (b) The British Commonwealth of Nations.
 - (c) The Commonwealth of Nations.
2. What are the main provisions of the Statute of Westminster of 1931 and what is the position of the Dominions in the commonwealth of Nations ?
3. Describe briefly the present powers of the Dominions in their domestic and foreign affairs. In what respect does their status fall short of full sovereignty or complete independence ?
4. Discuss the external sovereignty of the Dominions with reference to (a) sending and receiving of diplomatic representatives,

- (b) making of treaties and (c) deciding questions relating to war, peace and neutrality.
5. Give some account of the provisions of the Statute of Westminster, 1931. In what respects has the basis of the Commonwealth of Nations been broadened since then ?
 6. How does Zimmern compare the British Empire with a procession as regards the constitutional development of its component parts ?
 7. It appears that the British Commonwealth of Nations has not yet been able to evolve satisfactory institutions for securing inter-imperial unity and co-operation. Discuss.

Selected books on British Constitution

<i>Amery</i>	—Thoughts on the Constitution.
<i>Amos</i>	—The English Constitution.
<i>Anson</i>	—Law and Custom of the Constitution.
<i>Bagehot</i>	—The English Constitution.
<i>Barker, E.</i>	—Britain and the British people.
<i>Briers, P.M. & Others</i>	—Papers on Parliament : A Symposium (1949).
<i>Brown, W.J.</i>	—Everybody's Guide to Parliament (1952).
<i>Burns, C.D.</i>	—Whitehall.
<i>Campion & others</i>	—Parliament : A Survey (1952).
<i>Carter, G.M. & Others</i>	—The Government of Great Britain.
<i>Clarke, J.J.</i>	—Outlines of Local Government (1949).
<i>Cole, G.D.H.</i>	—Local Government and Regional Government.
<i>Dicey</i>	—The Law of the Constitution.
<i>Derry, K.</i>	—British Institutions of Today.
<i>Finer</i>	—English Local Government.
<i>Finer</i>	—The Theory and Practice of Modern Government.
<i>Finer</i>	—The British Civil Service.
<i>Gladden</i>	—The Civil Administration—Its Problems and Future.
<i>Gladden, E.N.</i>	—Civil Service or Bureaucracy, 1956.
<i>Gooch, R.K.</i>	—The Government of England.
<i>Greaves</i>	—The British Constitution.
<i>Greaves</i>	—The Civil Service in the Changing State.
<i>Hall</i>	—The British Commonwealth of Nations.
<i>Harrison</i>	—The Government of Britain.
<i>Hewart, Lord</i>	—The New Despotism.
<i>Hill, N.L., Stoke, H.W. and Schneider, C.J.</i>	—The Background of European Governments, 1951.
<i>Jennings</i>	—The Law and the Constitution.
<i>Jennings</i>	—Cabinet Government.
<i>Jennings</i>	—Parliament.
<i>Jennings</i>	—Principles of Local Government Law (1947).
<i>Keith</i>	—The King and the Imperial Crown.
<i>Keith</i>	—Constitutional Law of the British Dominions.
<i>Keith</i>	—The British Cabinet System.
<i>Laski</i>	—Parliamentary Government in England.

- Low Sydney* —The Government of England.
Lowell, A.L. —The Government of England, 2 Vols. Macmillan, 1921.
- Marriott, J.A.R.* —British Political Institutions.
May —Parliamentary Practice.
Munro —Governments of Europe.
Morrison, H. —Government and Parliament (1954).
Mahajan, Vidya Dhar —English Constitutional Law.
Mackenzie, K.R. —The English Parliament (1950).
Mathiot, Andre —The British Political System.
Maud, J.P.R. —Local Government in Modern England.
Neumann, R.G. —European and Comparative Governments (1951).
- Ogg* —European Governments and Politics.
Ogg and Zink —Modern Foreign Governments.
Ramsay Muir —How Britain is Governed ? Constable, 1940.
Robson, W.A. —Justice and Administrative Law, 1947.
Robson, W.A. —Administrative Law in England.
Rosenberg —How Britain is Governed ?
Stannard —Two Constitutions.
Stewart, M. —The British Approach to Politics (1951).
Taylor, E. —The House of Commons at Work.
Wade and Phillips —Constitutional Law.
Zimmerman, Sir Alfred E. —From the British Empire to the British Commonwealth.

संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान

(The Constitution of the U. S. A.)

अध्याय १०

संविधान की विशेषताएँ

(Salient Features of the Constitution)

प्रस्तावना—आधुनिक अमेरिका के मार्ग-दर्शक (pioneers) 'पिलग्रिम फादर्स' थे जो अपने दृढ़विश्वास (convictions) के कारण मातृ-भूमि को छोड़कर एक ऐसे प्रदेश में रहने के लिए गये जहाँ वे अपनी आत्मा की आज्ञा का पालन कर सकें। सत्रहवीं शताब्दी में, और बहुत से अंग्रेजों ने अपनी मातृ-भूमि को छोड़ा और वे वहाँ के निवासी हो गये। इंग्लैंड के गृह-युद्ध (civil war) ने भी इस प्रक्रिया को नहीं रोका। उस शताब्दी के अन्त तक, उत्तरी अमेरिका में अनेक उपनिवेश बस गए थे। फ्रांस तथा इंग्लैंड में प्रभुत्व (supremacy) के लिए संघर्ष हुआ और सप्त-वर्षीय युद्ध में, फ्रैंच-शक्ति खतम हो गयी और इंग्लैंड समस्त उत्तरी अमेरिका का स्वामी हो गया।

तेरह उपनिवेशों ने अनेक कारणों से इंग्लैंड के विरुद्ध विद्रोह किया। दोनों दल अपनी-अपनी बात पर दृढ़ थे और समझौते का कोई अवसर नहीं था, ४ जुलाई १७७६ के दिन तेरह उपनिवेशों ने स्वतन्त्रता की घोषणा (Declaration of Independence) कर दी जिसमें कहा गया था कि वे "गम्भीरता से प्रकाशित करते हैं और घोषित करते हैं कि ये उपनिवेश पृथक् एवं स्वतन्त्र (free and independent) राज्य हैं और स्वतन्त्र होने का अधिकार रखते हैं; वे ब्रिटिश क्राउन (British Crown) के प्रति निष्ठा (allegiance) से मुक्त हो चुके हैं और उनका और ब्रिटिश राज्य का राज-नैतिक सम्बन्ध सूत्र-विच्छिन्न हो गया है और हो जाना चाहिए, और पृथक् एवं स्वतन्त्र राज्यों की भाँति उन्हें युद्ध-घोषणा करने (levy war), शान्ति घोषणा करने (conclude peace), संधियाँ करने, व्यापार करने तथा वे अन्य सब कार्य करने का पूर्ण अधिकार है जो स्वतन्त्र राज्य अपने अधिकार से कर सकते हैं।"

१५ नवम्बर, १७७७ को १३ राज्यों का महासंघ (Confederation) बना। यही १३ राज्यों का महासंघ था जिसने इंग्लैंड को हराया।

मगर इसके कार्य से यह स्पष्ट हो गया कि महासंघ यानी कान्फेडरेशन (Confederation) में कुछ त्रुटियाँ हैं। हैमिल्टन (Hamilton) के अनुसार, "विभिन्न विधानमण्डलों (legislatures) के साथ इस (काँग्रेस) के सम्बन्ध कूटनीतिज्ञ के से सम्बन्ध हैं। जब इसे सेना निर्माण करने की आवश्यकता होती, तब उसे इसके

संविधान की विशेषताएँ

१७७

लिए आज्ञा मांगनी पड़ती है और इसके लिए उसे विवेकहीन तथा अपमानजनक शर्तों को स्वीकार करना पड़ता था। जब कोई राज्य (state) एक रेजिमेंट (regiment) देता, तब वह इसके अधिकारियों को नियुक्त करने का दावा करता। ऐसी स्थिति में सैनिक संगठन का बनना बिल्कुल असम्भव था।" अमेरिकन कान्फेडरेशन के सम्बन्ध में प्रो० मुनरो (Prof. Munro) का कथन है, "यह विशेष रूप से कमजोर था क्योंकि इसमें उन चार चीजों की कमी थी जो राष्ट्रीय सरकार को शक्तिशाली बनाती हैं। कर द्वारा राजस्व उगाहना, ऋण लेना, व्यापार नियमित करना और सेनाओं का निर्माण करके सामूहिक सुरक्षा का प्रबन्ध करना और ये वे चार शक्तियाँ थीं जो कि संयुक्त राज्य अमेरिका की कांग्रेस को नये संविधान के अधीन दी गयीं थीं जो कि १७८७ में कान्फेडरेशन के स्थान पर लागू किया गया था।" प्रेजीडेंट वाशिंगटन (President Washington) ने इन बुराइयों की चर्चा इस प्रकार की थी, "आज हम एक राष्ट्र हैं और कल तेरह।" वाशिंगटन के अनुसार "इसमें बाध्य करने की (coercive) शक्तियों का अभाव था।"

स्वतन्त्रता के अभिजात हो जाने पर, १३ उपनिवेशों ने एक संविधान बनाने का निश्चय किया जिसका उद्देश्य उन्हें दृढ़ संगठन-सूत्र (stronger union) में बाँधना था। उपनिवेशों के प्रतिनिधि १७८७ में फिलाडेलफिया में एकत्रित हुए। सभा (convention) के प्रतिनिधियों की पर्याप्त सराहना की गई है। जेफरसन (Jefferson) ने उनको "देव-पुत्रों की सभा" (an assembly of demigods) कहा। प्रो० बीअर्ड (Prof. Beard) के अनुसार, "यह वास्तव में मनुष्यों की एक विलक्षण सभा थी जो फिलाडेलफिया में १४ मई, १७८७ के दिन अमेरिका के शासन-विधान की व्यवस्था का पुनर्निर्माण करने के लिए एकत्रित हुई। मजबूरत यह स्वीकार करना पड़ता है कि विधान-मण्डलों के इतिहास में राजनीतिक अनुभव (political experience) और व्यावहारिक ज्ञान (practical knowledge) से अधिक परिपूर्ण (richer) अथवा मानवीय व्यवहार (human action) तथा सरकार के आवश्यक सारतत्त्व (intimate essence) के उद्गमों (springs) के अधिक गहन (profounder) परिज्ञान (insight) के सम्पन्न मनुष्यों की ऐसी सभा (convention) कभी नहीं हुई। वास्तव में यह आश्चर्यजनक तथ्य है कि ४० लाख श्वेतों (Whites) की जनसंख्या में से सभ्यता के ठीक सीमान्त पर (very frontiers of civilization) एक समय में राजकार्य-पद्धति (statecraft) में कुशल इतने अधिक मनुष्य पाये जा सके।" प्रो० फाररंड (Farrand) के अनुसार, "यह सच है कि वे महापुरुष थे किन्तु सम्पूर्ण सभा वैसे ही व्यवसायी, व्यापारी, विश्रामी भद्र पुरुष, स्वदेशाभिमानी तथा चतुर नियोजक राजनीतिज्ञ मनुष्यों से मिल कर बनी थी जैसे वर्तमान काल में ऐसी संस्था में नियुक्त किये जाते। कुछ लोगों ने अपने महान् कार्य के लिए अध्ययन द्वारा ज्ञान प्राप्त कर लिया था तथा शेष पूर्णतः अयोग्य थे। यह वास्तव में एक प्रतिनिधि संस्था थी; संभवतः नेताओं के चरित्र का स्तर उस समय की सामाजिक दशा से ऊँचा था।

फिलाडेलफिया-सभा ने १७८७ में यू० एस० ए० के लिए संविधान का

मसविदा बनाया और वह स्वीकृति के लिए राज्यों (states) को पेश किया गया। नये संविधान के अनुसार प्रथम कांग्रेस का अधिवेशन ४ मार्च १७८६ को हुआ।

विशेषताएँ (Salient Features)—(१) अमेरिका के संविधान का प्रथम गुण यह है कि वह देश का सर्वोच्च कानून (Supreme law of the country) है। संविधान के अनुसार, “संविधान और संयुक्त राज्यों द्वारा बनाए गए इसके अनुकूल कानून, संयुक्त राज्यों के प्राधिकरण (authority) में की गई अथवा की जाने वाली संधियाँ (treaties) देश का सर्वोच्च कानून (Supreme Law) होंगी; किसी राज्य के संविधान अथवा कानून में इसके विरुद्ध कोई बात होते हुए भी प्रत्येक राज्य के न्यायाधीश इससे दबे होंगे।”

(२) अमेरिका का संविधान आधुनिक राज्यों के संविधानों में सबसे संक्षिप्त (briefest) संविधान है। इसका कारण यह तथ्य है कि अमेरिका के संविधान-निर्माताओं ने सिद्धान्तों (fundamentals) का प्रतिपादन किया है और विस्तार की बातों को छोड़ दिया है।

(३) इसके अतिरिक्त, जो राज्य अमेरिकन फ़ैडरेशन में शामिल हुए उनके अपने संविधान थे जिन्हें पूर्ववत् रहने दिया गया। इससे संविधान बहुत लम्बा-चौड़ा न बनाना पड़ा।

(४) संविधान ने प्रत्येक राज्य को गणराज्यात्मक सरकार (republican form of government) विदेशी आक्रमण से सुरक्षा तथा राज्य के उचित प्राधिकारी (authority) द्वारा माँग किये जाने पर आन्तरिक विद्रोह के समय सहायता की गारंटी (guarantee) दी है। प्रो० वीग्रड के अनुसार, “यह पुरानी कहावत अब भी सार्थक है कि अविनाशी (indestructible) राज्यों का अविनाशी यूनियन (union) का कुछ अर्थ है।”

(५) अमेरिका का संविधान जनता की प्रभुता (sovereignty) के सिद्धान्त को दृढ़ करता है। संविधान की प्रस्तावना (preamble) में लिखा है “हम संयुक्त राज्यों के नागरिक अधिक परिपूर्ण संघ बनाने की दृष्टि से न्याय की स्थापना करते हैं, आन्तरिक शान्ति को सुनिश्चित करते हैं, सम्मिलित प्रतिरक्षा (common defence) की व्यवस्था करते हैं, सर्वसाधारण के हित का वर्धन करते हैं और अपने को तथा अपनी सन्तानों को स्वतन्त्रता प्राप्त कराते हैं और इस संविधान को संयुक्त राज्यों के लिए स्थापित करते हैं।” जेम्स मैडीसन (James Madison) का कहना था कि अमेरिका की शासन-प्रणाली उस “सम्माननीय दृढ़ संकल्प पर आधारित है जो स्वतन्त्रता के प्रत्येक समर्थक को हमारे राजनीतिक प्रयोगों को मनुष्य मात्र की स्वशासन की क्षमता पर आधारित करने को प्रेरित करता है।” “विशाल आम निर्वाचकों (electorate) में अन्तिम शक्तियाँ निहित होने के कारण यह स्पष्ट है कि सेना (military) पर असैनिक प्रभुता स्वीकार कर ली गई है और वास्तव में तो संघीय संविधान के सच्चे रूप तथा उपबन्धों ही से निश्चित कर दी गयी है।” डी टॉकविले (De Tocqueville) के अनुसार, “अमेरिका की जनता राजनैतिक दुनिया (political world) में इस प्रकार राज करती है जैसे विधाता सृष्टि में।”

(६) अमेरिका का संविधान प्रतिनिधि जनतन्त्र (representative democracy) की स्थापना करता है। यह सत्य है कि अभी तक न्यू इंग्लैंड की कुछ जातियों (communities) में नगर-सभाएँ (town meetings) होती हैं और कुछ राज्यों में जनमत संग्रह (referendum), आरम्भण (initiative) और प्रत्याहरण (recall) का प्रयोग किया जाता है, किन्तु कुल मिलाकर संयुक्त राज्यों की राजनैतिक संस्थाएँ (political institutions) उन प्रतिनिधियों के द्वारा चलाई जाती हैं जो 'वोटरो' के द्वारा प्रत्यक्ष (direct) या अप्रत्यक्ष (indirect) रीति से चुने जाते हैं। 'वोटर' संघीय कानूनों का सूत्रपात (initiate) नहीं कर सकते। संघीय कानून जनमत संग्रह के द्वारा अधिनियमित (enacted) नहीं हो सकते तथापि कांग्रेस यह नियम बना सकती है कि जनमत संग्रह का प्रयोग यह निश्चित करने के लिए किया जाए कि कुछ विधायी उपबन्ध (legislative provisions) प्रभावी (effective) हो जाने चाहिए। संघीय अधिकारियों का प्रत्याहरण (recall) नहीं हो सकता। वोटर केवल तीन अवसरों पर संघीय विषयों में भाग लेते हैं, अर्थात् जब वे प्रतिनिधियों (representatives), सैनेटरो, तथा राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के निर्वाचक निकायों को चुनते हैं। जब उनका निर्वाचन हो जाता है, तब सरकार के समस्त विषय प्रतिनिधियों के हाथों में छोड़ दिये जाते हैं। इस प्रकार के सुझाव दिये गये हैं कि जनता सरकार के कार्यों में प्रत्यक्ष भाग ले। यह प्रस्ताव किया गया है कि राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति का निर्वाचन स्वयं जनता करे न कि निर्वाचक मण्डल (Electoral College)। यह भी सुझाव दिया जाता है कि सांवैधानिक संशोधनों की पुष्टि जनमत संग्रह द्वारा करानी चाहिये, न कि राज्य विधान-मण्डलों अथवा कन्वेंशनों द्वारा जैसा कि आजकल होता है।

(७) अमेरिका का संविधान शक्ति-विभाजन (Separation of powers) के सिद्धान्त पर आधारित है।^१ अनुच्छेद १ में यह उपबन्ध है कि यहाँ पर स्वीकृत समस्त विधायी शक्तियाँ (legislative powers) कांग्रेस में निहित होंगी। अनुच्छेद २ में यह उपबन्ध है कि कार्यपालिका शक्तियाँ राष्ट्रपति में निहित होंगी। अनुच्छेद ३ में यह उपबन्ध है कि न्यायिक शक्तियाँ एक उच्चतम न्यायालय (Supreme Court) तथा उन निचले (inferior) न्यायालयों में निहित होंगी जिनको कांग्रेस समय-समय पर आदिष्ट (ordain) और स्थापित करे। समावेशी और अवर्जक (inclusive and exclusive) भाषा, तथा तीनों शक्तियों का विभिन्न अनुच्छेदों द्वारा दिया जाना, उनके विभाजन का सांवैधानिक आधार बनाते हैं।

शक्ति-विभाजन के सिद्धान्त के अनेक आलोचक तथा समर्थक हैं। यह कहा जाता है कि उनके औपचारिक विभाजन के होते हुए भी अनेक ऐसी रीतियाँ हैं

१. न्यायाधीश ब्रेन्डीज के अनुसार, शक्ति-विभाजन का सिद्धान्त कुशलता से वृद्धि करने के लिए नहीं, अपितु स्वेच्छाचारिता शक्तियों को अवरुद्ध करने के लिए, १७७७ में एक महासम्मेलन के द्वारा ग्रहण किया गया। उद्देश्य संघर्ष (friction) को त्यागना नहीं था, बल्कि जनता को स्वेच्छाचारिता से बचाने के लिए; शासन की शक्तियों को तीन भागों में बाँटकर उनमें अवश्यम्भावी संघर्ष कायम रखना था।

जिनके द्वारा एक अथवा दूसरी शाखा अधिक प्रभावी हो जाती है। आकाशवाणी (radio), चलचित्र, पत्रकार सम्मेलनों, अवलम्बन (patronage) आदि के प्रयोग द्वारा अमरीकी राष्ट्रपति काँग्रेस पर हावी होने तथा न्यायिक निर्णयों पर अनुचित प्रभाव डाल सकता है। दूसरे वे हैं जो कार्यपालिका के कार्य में विधायिका के हस्तक्षेप की शिकायत करते हैं। कुछ लोग ऐसे भी हैं जो शिकायत करते हैं कि न्यायालयों ने उस प्राधिकार (authority) को अन्याय से अपने अधिकार में कर लिया है जो न्यायतः राष्ट्रपति और काँग्रेस का है। यह भी निर्देश किया जाता है कि यह प्रणाली गतिरोधों (stalemates) को जन्म देती है और नेतृत्व (leadership) को समाप्त करती है। इस बात की प्रत्येक सम्भावना है कि राष्ट्रपति और काँग्रेस पर दो अलग-अलग राजनैतिक दलों का शासन हो और इससे संघर्ष अथवा विलम्ब (friction or delay) हो।

शक्ति-विभाजन को परिश्रम से बनाई गई रोकों व सन्तुलों (checks and balances) की पद्धति से पूर्ण किया गया है। काँग्रेस को कानून बनाने की शक्ति प्रदान की गई है, किन्तु वे कानून तभी प्रभावी होते हैं जब राष्ट्रपति उनका अनुमोदन कर देता है। यह आवश्यक नहीं है कि राष्ट्रपति काँग्रेस के प्रत्येक विधेयक (bill) को अनुमति प्रदान करे। वह दो प्रकार के निषेधाधिकारों (vetoes) का प्रयोग कर सकता है। यदि विधेयक उसके पास अधिवेशन (session) की समाप्ति के समीप भेजा जाता है, तो वह उस पर कोई कार्यवाही न करके ही उसे समाप्त कर सकता है। इसे 'पॉकेट वीटो' (pocket veto) कहते हैं। दूसरे विषयों में, राष्ट्रपति काँग्रेस द्वारा प्रेषित विधेयक को 'निषेध' (veto) कर सकता है, किन्तु यदि काँग्रेस उस विधेयक को पुनः बहुमत से पास कर दे तो वह राष्ट्रपति के निषेध के होते हुए भी कानून बन जाता है। इसके अतिरिक्त, संयुक्त-राज्यों के उच्चतम न्यायालय को काँग्रेस द्वारा पारित तथा राष्ट्रपति की अनुमति प्राप्त विधेयक को 'शक्ति बाह्य' (ultravires) घोषित करने की शक्ति है। इस शक्ति का प्रयोग अनेक अवसरों पर किया गया है। राष्ट्रपति उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीशों को मनोनीत करता है और सैनेट उसका अनुमोदन करती है, किन्तु एक बार नियुक्त हो जाने पर वे काँग्रेस और राष्ट्रपति पर अवरोध (check) लगा सकते हैं। सैनेट न्यायाधीशों पर महाभियोग (impeachment) चला सकती है। काँग्रेस उच्चतम न्यायालय की सदस्य संख्या निश्चित कर सकती है, और उच्चतम न्यायालय तथा निम्न न्यायालयों का अपीलीय क्षेत्राधिकार सीमित कर सकती है। राष्ट्रपति काँग्रेस के दोनों सदनों के अनुमोदन से ही युद्ध-घोषणा कर सकता है। राष्ट्रपति संधियाँ कर सकता है किन्तु सैनेट को उनकी पुष्टि करनी चाहिए। कुछ ऐसी नियुक्तियाँ हैं जो राष्ट्रपति करता है, किन्तु सैनेट द्वारा उनका अनुमोदन होना आवश्यक है। काँग्रेस राष्ट्रपति पर महाभियोग (impeachment) चला सकती है। हाऊस आफ रिप्रेजेंटेटिव्स और सैनेट का एक दूसरे के विरुद्ध सन्तुलन किया गया है। संघानीय सरकार (Federal Government) राज्य सरकारों को संतुलित करती है। लॉर्ड ब्राइस के अनुसार "शक्ति का मूल स्रोत जनता की प्रभुता है जो सदा भरा हुआ और अपने गहरे सोते से पानी लेता

हुआ वहता है, किन्तु इसके पश्चात् यह अनेक नहरों (channels) में बंट जाता है। प्रत्येक नहर इतनी कुशलता से बनाए गये तटबन्धों (embankments) से बंधी हुई है कि पानी ऊपर से नहीं निकल सकता; न्यायपालिका का जाग्रत हाथ किनारे के उस स्थान पर मरम्मत करने के लिए तत्पर रहता है जहाँ से धारा के टूट कर बहने का भय होता है।”

(७ ए) अमेरिकन संविधान का निर्माण समझौते के सिद्धान्त (principle of compromise) के आधार पर हुआ है। संविधान के निर्माण के समय राज्यों में गहरी प्रतिस्पर्धा थी, और वह कांग्रेस में प्रतिनिधान के प्रश्न पर काफी बढ़ गयी थी। अधिक आबादी वाले बड़े राज्यों को यह भय था कि नये शासन में छोटे-छोटे राज्य, जिनकी काफी संख्या थी, ऐसे विधान बनायेंगे जो उनके हित के विरुद्ध होंगे। उदाहरण के तौर पर, वे ऐसे विधान बना लेंगे जिनमें बहुत धन व्यय करना स्वीकार किया जाये और जिसका अधिकतर बोझ धनी आबादी वाले राज्यों पर पड़े। इस प्रकार के विधानों से बचने के लिए वर्जिनिया (Virginia) (जो एक बड़ा राज्य था) के प्रतिनिधि एडमण्ड रान्डोल्फ (Edmund Randolph) ने यह प्रस्ताव रक्खा कि कांग्रेस में प्रतिनिधान केवल जनसंख्या के आधार पर होना चाहिए। छोटे राज्यों को यह भय था कि यदि उनकी सुरक्षा नहीं की गयी तो धीरे-धीरे बड़े राज्य उनको निगल जायेंगे। न्यू जर्सी (New Jersey) (जो कि एक छोटा राज्य था) के विलियम पैटरसन (William Patterson) ने यह प्रस्ताव किया कि प्रतिनिधान राज्यों के अनुसार होना चाहिए, जनसंख्या के आधार पर प्रत्येक राज्य को समान स्तर और समान वोट का अधिकार होना चाहिए, चाहे उसका आकार कितना ही क्यों न हो। इस संघर्ष के कारण उस महान् समझौते (great compromise) का जन्म हुआ जिसमें यह व्यवस्था की गयी कि कांग्रेस में दो सदन होंगे। एक सदन में सीटें जनसंख्या के आधार पर होंगी और इस प्रकार बड़े राज्यों को लाभ हो गया। दूसरे सदन में राज्यों को (बिना आकार का विचार किये हुए) समान प्रतिनिधान मिला, जिससे छोटे राज्यों को लाभ हो गया। इन सिद्धान्तों से हाउस आफ रिप्रेजेंटेटिव्स (House of Representatives) और सीनेट (Senate) का निर्माण हुआ। कानून बनने के लिए, दोनों सदनों द्वारा बिल का पास किया जाना जरूरी है, और इस प्रकार दोनों प्रकार के राज्यों को प्रस्तावित विधान को पास न होने देने का अधिकार प्राप्त हो गया है।

बहुत से डेलीगेट इस बात के लिए राजी थे कि अन्तर्राज्य व्यापार (inter-state commerce) पर राष्ट्रीय सरकार का नियन्त्रण रहे, लेकिन दक्षिणी राज्यों (southern states) के प्रतिनिधियों ने इसका विरोध किया। यदि नयी संघानीय सरकार (new federal government) को, सारे व्यापार को नियन्त्रित करने का अधिकार दे दिया गया तो सम्भव है कि वह दास-व्यापार (slave trade) को भी नियन्त्रित करे। वे नयी सरकार को यह शक्ति प्रदान करने के पक्ष में नहीं थे, जब तक कि संविधान में इस प्रकार की गारन्टी न दे दी जाये कि दास व्यापार को सुरक्षित रक्खा जायगा। फलस्वरूप, एक समझौते द्वारा संविधान में एक धारा रक्खी

गयी जिसमें कांग्रेस पर २० वर्षों अथवा १८०८ तक दास व्यापार पर हस्तक्षेप न करने का प्रतिबन्ध लगा दिया गया ।

यद्यपि सभी ने यह स्वीकार किया कि राष्ट्रीय सरकार को टैक्स लगाने की शक्ति दी जानी चाहिए, फिर भी दक्षिणी राज्यों के प्रतिनिधियों ने इस बात का विरोध किया । उनका कहना था कि दासों (slaves) को केवल टैक्स लगाने समय मनुष्यों (people) की श्रेणी में न गिना जाना चाहिए प्रत्युत हाऊस आफ रिप्रेजेन्टेटिव्स (House of Representatives) के लिए प्रतिनिधान (representation) निर्धारित करते समय भी उन्हें मनुष्यों की श्रेणी में गिना जाए । उत्तरी राज्यों (Northern States) के प्रतिनिधियों ने इस बात को अस्वीकार किया क्योंकि नीग्रो (Negroes) को वोट देने का अधिकार प्राप्त नहीं था । एक समझौता किया गया जिसके अनुसार यह तय हुआ कि टैक्स तथा प्रतिनिधान का हिसाब लगाते समय, प्रत्येक नीग्रो, एक गोरे (white person) का ३/५ वां भाग समझा जायगा ।

राष्ट्रपति की पदावधि पर भी प्रतिनिधियों में मतभिन्नता थी । कुछ आजीवन काल के पक्षपाती थे । कुछ एक या दो वर्ष जितने कम समय के हामी थे । यह समझौता किया गया कि राष्ट्रपति की पदावधि काफी कम समय (यानी ४ वर्षों) की होनी चाहिए । लेकिन उसके पुनर्निर्वाचन पर कोई नियन्त्रण नहीं लगाना चाहिए । यदि बहुमत चाहता है, तो वह उसे जीवन भर राष्ट्रपति रहने दे सकता है, लेकिन उसे समय-समय पर पुनर्निर्वाचन के लिए आना पड़ेगा, ताकि यदि जनता, उससे असंतुष्ट है तो उसे पद-विमुक्त किया जा सके । लेकिन यह निरूद्धि (convention) स्थापित हो गयी है कि कोई भी राष्ट्रपति तीसरी बार चुनाव के लिए नहीं खड़ा होगा ।

(८) अमेरिका का संविधान लिखित लेख्य (document) है । ब्रिटिश संविधान की प्रतिलिपि मांगना तो सम्भव नहीं है, पर संयुक्त राज्यों के विषय में ऐसा नहीं है । अमेरिका का संविधान १७८७ में तैयार किया गया । लेख्य में, जिसकी पुष्टि १७८८ में हुई और जो १७८९ में लागू हुआ, और समय-समय पर किए गए २२ संशोधनों में पाया जाता है । सुप्रीम कोर्ट के महत्त्वपूर्ण सांविधानिक निर्णय भी अमेरिका के संविधान के अंग हैं ।

किन्तु, इसका यह अभिप्राय नहीं है कि अमेरिका का संविधान पूर्णतः लिखित है । इस सम्बन्ध में अमेरिका के संविधान की महत्त्वपूर्ण निरूद्धियों (conventions) का निर्देशन करना असंगत न होगा । (अ) अमेरिका के संविधान में राष्ट्रपति के अप्रत्यक्ष निर्वाचनों की व्यवस्था की गई है । जनता निर्वाचक मण्डल को चुनती और उसे राष्ट्रपति का निर्वाचन करना होता है । किन्तु, एक निरूद्धि के अनुसार, राष्ट्रपति का प्रत्यक्ष निर्वाचन होता है । कारण यह है कि जब निर्वाचक मण्डल (electoral

१. निरूद्धि है कि राष्ट्रपति अपनी कैबिनेट के सदस्यों को केवल कुछ ही राज्यों से न लेकर विभिन्न राज्यों से चुने । संयुक्त राज्य अमेरिका के प्रमुख क्षेत्रों को उसमें प्रतिनिधान मिलना चाहिए ।

college) के लिए प्रत्याशी (candidates) खड़े होते हैं तब वे अपने राजनैतिक दलों को यह विश्वास दिलाते हैं कि वे निश्चित रूप से राष्ट्रपति पद के लिए पार्टी के उम्मीदवार को वोट देंगे। फल यह है कि जब कोई वोटर निर्वाचक-मण्डल के किसी उम्मीदवार को मत देता है, तब उसे विश्वास होता है कि उसका मत पार्टी के राष्ट्रपति पद के उम्मीदवार को दिया जा रहा है। (घा) एक अन्य निरुद्धि यह है कि अमेरिका का कोई राष्ट्रपति तीसरी बार इस पद के लिए खड़ा नहीं होगा। यह निरुद्धि स्वयं जार्ज वाशिंगटन ने स्थापित की थी, जिसने तीसरी बार खड़ा होने से इन्कार कर दिया था। किन्तु, यह स्वीकार करना पड़ता है कि इस निरुद्धि का उल्लंघन राष्ट्रपति क्लैवेलैंड ने किया जो चार अवसरों पर निर्वाचित हुए। निरुद्धि का कारण गम्भीर अन्तर्राष्ट्रीय संकट था। संविधान का बाइसवाँ संशोधन (१८५१) राष्ट्रपति के तृतीय बार खड़ा होने के विरुद्ध उपबन्ध करता है। (इ) एक प्रख्यात निरुद्धि 'सैनेटोरियल कर्टेसी' (Senatorial Courtesy) है। इस निरुद्धि के अनुसार जब राष्ट्रपति को किसी विशेष राज्य में नियुक्ति करनी होती है, तब वह अपनी पार्टी के उस राज्य के सैनेटर से परामर्श करता है। यह ऐतिहासिक तथ्य है कि राष्ट्रपति गारफील्ड (Garfield) को गोली मार दी गई थी क्योंकि उसने उक्त निरुद्धि का उल्लंघन किया था। परिणामस्वरूप इस निरुद्धि का स्थायी रूप में पालन किया जाता है। इसके अतिरिक्त, इस निरुद्धि का पालन करना स्वयं राष्ट्रपति के हित में है। ऐसा करके वह सैनेटरों को सन्तुष्ट रख सकता है और इस प्रकार संधियों तथा नियुक्तियों आदि^१ के विषय में उनके समर्थन की आशा कर सकता है। (ई) अमेरिका के राष्ट्रपति के मन्त्रिमण्डल का विकास भी एक निरुद्धि का परिणाम है। अमेरिका के संविधान में इसका उल्लेख नहीं है। (उ) यह भी एक निरुद्धि है कि प्रतिनिधि (Representative) को उस निर्वाचन क्षेत्र का निवासी होना चाहिए जिसका वह प्रतिनिधान करता है। (ऊ) हाऊस ऑफ रिप्रेजेंटेटिव्स के स्पीकर की शक्तियाँ तथा सम्मान निरुद्धियों तथा प्रथाओं (usages) पर आधारित हैं। (ए) निचले सदन की कार्य-विधि भी निरुद्धि पर आधारित है। (ऐ) राष्ट्रपति की पत्रकारों से साप्ताहिक भेंट का आचार भी एक निरुद्धि है। इनके द्वारा राष्ट्रपति कांग्रेस की तुलना में अपनी शक्ति को दृढ़ बनाता है। (ओ) अमेरिका का संविधान पार्टी-पद्धति की व्यवस्था नहीं करता। यह विकास एक निरुद्धि पर निर्धारित है, लेकिन इसने विधायिका तथा कार्यपालिका को संयुक्त किया है और इस प्रकार दो भागों को एक प्रकार से जोड़ दिया है। (औ) स्टीयरिंग कमेटी (Steering Committee) बहुमत के फ्लोर-लीडर और काँकस (Caucus) का संविधान में कोई उल्लेख नहीं है।

(६) भारतीय संविधान की भाँति, अमेरिका का संविधान भी जनता के

१. इंग्लैंड व कनाडा के अध्यक्षों (speakers) के विपरीत, अमेरिका का अध्यक्ष निरुद्धि के द्वारा प्रतिनिधि सभा में बहुमत प्राप्त दल का नेता होता है। उसकी स्थिति प्रधान मन्त्री के समान होती है।

अनेक अधिकारों की गारण्टी देता है। यह कहा जाता है कि काँग्रेस कोई कानून ऐसा नहीं बनायेगी जिसका उद्देश्य किसी धर्म का स्थापन अथवा उसके स्वतन्त्र प्रयोग पर प्रतिबन्ध लगाना हो। जनता को भाषण और मुद्रण (speech and press) की स्वतन्त्रता है। संविधान में शान्तिपूर्वक एकत्रित होने तथा कष्ट निवारणार्थ सरकार को याचिका (petition) देने का अधिकार स्वीकृत किया गया है। कोई सरकार बिल ऑफ एटेंडर (Bill of Attainder) को पास नहीं कर सकती जिसके द्वारा किसी व्यक्ति को बिना मुकदमा चलाये फाँसी दी जा सके। किसी व्यक्ति को मनमाने ढंग से न पकड़ा जा सकता है और न कैद किया जा सकता है। युद्ध अथवा विद्रोह काल के अतिरिक्त अन्य किसी भी समय बन्दी प्रत्यक्षीकरण लेख (writ of habeas corpus) से इंकार नहीं किया जा सकता। प्रत्येक अभियुक्त माँग कर सकता है कि उस पर निष्पक्ष जूरी द्वारा सार्वजनिक न्यायालय में मुकदमा चलाया जाये। वह अपनी सफाई के लिए कोई वकील खड़ा करने का हक रखता है तथा न्यायालय गवाहों की जांच करते हैं। किसी व्यक्ति से अत्यधिक जमानत नहीं माँगी जा सकती। बिना कानूनी कार्यवाही के किसी व्यक्ति का जीवन, स्वतन्त्रता, अथवा सम्पत्ति नहीं छीनी जा सकती। मूलवंश, रंग, लिंग अथवा दासत्व (servitude) की पूर्व दशाओं के आधार पर किसी व्यक्ति को मताधिकार से वंचित नहीं किया जा सकता। प्रत्येक नागरिक को आने-जाने तथा व्यवसाय अपनाने की स्वतन्त्रता है। प्रत्येक नागरिक को समान कानूनी संरक्षण (equal protection of laws) प्राप्त है। सरकार किसी नागरिक की व्यक्तिगत सम्पत्ति बिना न्यायोचित मुआवजा (compensation) दिये हस्तगत नहीं कर सकती। जनता को शस्त्र (arms) रखने और लेकर चलने का अधिकार है।

(१०) अमेरिका का संविधान अनम्य या लचकहीन (rigid) है। संविधान में संशोधन की विधि का वर्णन इन शब्दों में अनुच्छेद ५ में किया गया है। “जब कभी दोनों सदनों के दो-तिहाई सदस्य किसी संशोधन की आवश्यकता समझेंगे तब काँग्रेस इस संविधान का संशोधन प्रस्थापित करेगी (shall propose), या दो-तिहाई राज्यों के विधायकों के आवेदन पर संशोधन प्रस्थापित करने के लिए काँग्रेस एक प्रसभा (convention) आमन्त्रित करेगी, उपर्युक्त दो में से किसी भी प्रकार से रखे गये संशोधन तब इस संविधान का भाग हो जाएँगे जब तीन-चौथाई राज्यों के विधायक उनका अनुसमर्थन (ratification) कर दें, अथवा तीन-चौथाई राज्यों की प्रसभाएँ उन्हें अपनी स्वीकृति दे दें। सरकार अनुसमर्थन के लिए एक अथवा दूसरी विधि का प्रस्ताव कर सकती है; परन्तु १८०८ से पूर्व किया गया कोई संशोधन प्रथम अनुच्छेद (article) की नौवीं धारा (section) के प्रथम और चतुर्थ खण्डों (clauses) को

१. न्यायाधीश स्टेन के मतानुसार “जनता के दृढ़ विश्वास की अपेक्षा संविधान अधिकार रूप से व्यक्त करता है कि जनतन्त्रीय पद्धति की किसी भी मूल्य पर रक्षा करनी चाहिए। वह विश्वास एवं अधिकार की भी एक अभिव्यक्ति है क्योंकि आध्यात्मिक एवं मानसिक स्वतन्त्रता की रक्षा होनी चाहिए जिसे शासन को स्वीकार करना होगा.....”

प्रभावित नहीं करेगा और किसी राज्य को, उसकी इच्छा के विरुद्ध, सैनेट में समान मताधिकार (suffrage) से वंचित नहीं किया जा सकता।”

यह स्पष्ट है कि संशोधन को प्रस्थापित करने की दो विधियाँ हैं तथा अनुसमर्थन की दो विधियाँ हैं। किन्तु साधारण रूप से प्रयुक्त की जाने वाली विधि यह है कि संशोधन के प्रस्ताव कांग्रेस में आरम्भ किए जाते हैं और ३ राज्यों के विधायकों की प्रसभाएँ उनकी पुष्टि करती हैं। पहले, शासन द्वारा पास किए गए विधेयक के अनुसमर्थन के लिए कोई समय की सीमा (time limit) निश्चित नहीं थी। यह कहा जाता है कि एक विषय का अनुसमर्थन ८० वर्ष पश्चात् किया गया था। किन्तु, कानून में परिवर्तन के द्वारा यह व्यवस्था की गई है कि अनुसमर्थन का कार्य सात वर्ष में समाप्त हो जाना चाहिए और यदि ऐसा नहीं किया जाता तो संशोधन समाप्त हो जाता है। यह स्मरणीय है कि सैनेट में समान प्रतिनिधित्व का अधिकार किसी संशोधन के द्वारा तब तक नहीं छीना जा सकता जब तक स्वयं उस राज्य की सम्मति न हो।

संविधान के संशोधन की प्रणाली की पर्याप्त आलोचना की गई है। यह कहा जाता है कि यह प्रणाली कठिन तथा धीमी है। गत १६८ वर्षों में केवल २२ संशोधन हो सके हैं। इनमें से १० संशोधन १७८६ के कुछ ही समय पश्चात् किए गए थे और उनको आरम्भ में निर्मित संविधान का अंग माना जा सकता है।^१ तीन संशोधन गृहयुद्ध के कारण किए गए। यदि हम इन तेरह संशोधनों को कम कर दें, तो शेष नौ रहते हैं और यह उत्साहवर्धक चीज नहीं है। क्योंकि संशोधन प्रणाली बड़ी भारी-भरकम है, इसलिए संविधान को, बदलते हुए समय के अनुरूप बनाना सम्भव नहीं है। अत्यावश्यक परिवर्तन भी संशोधन प्रणाली की कठिनाई के कारण नहीं किए जा सकते। इस प्रणाली से १३ राज्यों का क्रूर शासन (tyranny) स्थापित होता है। यदि ३५ राज्य भी किसी संशोधन के पक्ष में और १३ राज्य उसके विरोध में हों तो वह संशोधन भी नहीं किया जा सकता। यह निर्देश किया जाता है कि यदि हम यू० एस० ए० के सत्र से छोटे १३ राज्यों को लें, तो उनकी जनसंख्या अकेले न्यूयार्क की जनसंख्या से कम होगी, किन्तु ये तेरह राज्य ३५ राज्यों की इच्छा का अनादर कर सकते हैं। यह भी कहा जाता है कि संशोधन की प्रणाली से सम्बद्ध व्यक्तियों की संख्या बहुत कम है जो ७४०० के आस-पास होने का अनुमान है। और भी बुरी बात यह है कि वे केवल प्रसंगतः (incidentally) अर्थात् देश के विभिन्न विधान मण्डलों के सदस्यों के नाते संशोधन प्रणाली में भाग लेते हैं और देश की जनता ने उन्हें उस विषय पर कोई अधिदेश (mandate) नहीं दिया होता। राज्य विधान मण्डलों को उक्त विषय में अन्तिम अधिकार नहीं दिया जाना चाहिए था। उनका प्रमुख कार्य राज्य के लिए कानून बनाना है। बहुधा उनसे उस विषय का निर्णय करने के लिए कहा जाता है जो कि उस समय जनता के सामने

१. इन संशोधनों को अनुसमर्थन की कीमत (the price of ratification) के नाम से पुकारा जाता है और ये १७९१ ई० में किए गए थे।

नहीं था जब वे निर्वाचित हुए थे। “ऐसी प्रणाली की आलोचना की जाती है क्योंकि इसकी प्रकृति महँगी है और इसमें वह गहरी जाँच-पड़ताल नहीं हो पाती जो देश के सर्वोच्च कानून के परिवर्तन में होनी चाहिए।” किन्तु मैडीसन के अनुसार अमेरिका की संविधान में संशोधन करने की पद्धति “अत्यन्त लचीलेपन, जो संविधान को निरर्थक कर सकता है, और अत्यन्त कठिनाई, जिससे ज्ञात त्रुटियाँ भी चलती रहें, दोनों से एक समान रक्षा करती है।”

संशोधन प्रणाली को सरल करने के लिए अनेक सुझाव दिए गए हैं। कुछ के अनुसार, संशोधन की प्रस्तावना के लिए काँग्रेस के दोनों सदनों का बहुमत ही आवश्यक होना चाहिए और उसका अनुसमर्थन $\frac{3}{4}$ राज्यों के स्थान पर $\frac{2}{3}$ राज्य किया करें। दूसरा सुझाव यह है कि राज्यों का सामान्य बहुमत अथवा बहुसंख्यक राज्यों की जनता के ‘जनमत संग्रह’ द्वारा प्राप्त बहुमत से अनुसमर्थन हुमा करे। प्रतिवर्ष राज्य विधानमण्डल स्मरण-पत्रों द्वारा काँग्रेस से, संशोधनों के सुझाव के लिए एक प्रसभा (convention) बुलाने की माँग करते हैं। वे सुझाव प्रवर समिति (select committee) को प्रेषित किए जाते हैं और शीघ्र ही भुला दिए जाते हैं।

(११) अमेरिका के संविधान की एक विशेषता न्यायिक प्रभुता (judicial supremacy) का सिद्धान्त है। जैसे इंग्लैंड में नहीं है, पर भारत में है, वैसे ही, यू० एस० ए० का सुप्रीम कोर्ट किसी भी कानून को शक्ति-अन्तः (intra-vires) अथवा शक्ति-बाह्य (ultra-vires) घोषित कर सकता है। १७८७ से १९३७ तक काँग्रेस के लगभग ५०००० कानूनों में से ६४ कानूनों को सुप्रीम कोर्ट ने शक्ति-बाह्य घोषित किया। बर्गिस (Burgess) के अनुसार, न्यायपालिका को एक महत्वपूर्ण पार्ट अदा करना चाहिए। “निर्वाचित सरकार किसी बहुमत पार्टी की सरकार होगी। यदि किसी एक सदस्य के अधिकार स्वतन्त्र, राजनीतिक विभाग के द्वारा सुरक्षित नहीं होते, तो ऐसी सरकार भ्रष्ट होकर पार्टी की निरंकुश सरकार बन जाती है और इसके पश्चात् सीज़रिज़्म (Caesarism) में बदल जाती है। आलोचकों के अनुसार, अमेरिका की काँग्रेस ‘शाश्वत बाल्यावस्था’ (perpetual nonage) में रहती है और अमेरिका की जनता अपने पूर्वजों के वसीयतनामे (testament) से बंधी है। सर मारिस अमोस (Sir Maurice Amos) के अनुसार, राष्ट्रीय सरकार की शिशु, विदेशी, अथवा विवाहित स्त्री से तुलना नहीं करनी चाहिए किन्तु उस अभिकर्ता (agent) से करनी चाहिए जिसे प्रभुत्वसम्पन्न जनता के द्वारा कुछ शक्तियाँ सौंपी गई हैं। वर्तमान सन्तति अपने पूर्वजों की बनाई हुई व्यवस्था को बदल सकती है और इसलिए यह कहना भ्रांतिपूर्ण है कि जनता अपने पूर्वजों के वसीयतनामे से बन्धी है। चीफ़ जस्टिस ह्यूज (Hughes) के अनुसार, “हम संविधान के आधीन हैं लेकिन संविधान वह है जो न्यायाधीश बताते हैं।” जेम्स बैक (James Beck) के अनुसार, अमेरिका का सुप्रीम कोर्ट “संविधान का सन्तुलन-केन्द्र

१. मुनरो के अनुसार “अमेरिका का संविधान एक न्यूटनियन (Newtonian) न होकर डार्विन की जीवित जीवधारी (living organism, a Darwinian) घटना है।

(balance wheel) है।" चार्ल्स बीअर्ड (Charles Beard) के शब्दों में, "सुप्रीम कोर्ट संधानीय प्रणाली का सर्वोच्च गुण (crowning feature) है।" यह निर्देश किया जाता है कि सुप्रीम कोर्ट ने अपने अधिकार इस सीमा तक बढ़ा लिये हैं कि वह एक अनिवारित (non-elective) उच्च-विधायिका (super-legislative) हो गया है। न्यायालय ने सम्पत्ति के अधिकार के पक्ष में अनुचित पक्षपात तथा कानूनी फार्मूलों पर अधिक निर्भरता प्रकट की है, और परिणामस्वरूप सामाजिक प्रगति में रुकावट पड़ी है। अनेक विषयों में सुप्रीम कोर्ट ने कल्याणकारी कानूनों को अवैध घोषित कर दिया किन्तु जनता के आग्रह पर उसे अपना निर्णय बदलना पड़ा। किन्तु, यू० एस० ए० में बहुत कम व्यक्ति ऐसे हैं जो न्यायिक पुनर्विचार (judicial review) को पूर्णतः हटाने का समर्थन करते हैं। सुधार के लिए अनेक सुझाव दिए गए हैं लेकिन जनता ने किसी को भी पसन्द नहीं किया है। अनुभव सिद्ध करता है कि न्यायालय अस्थायी रूप में राजनैतिक विभागों पर अवरोध रख सकते हैं, किन्तु निरन्तर दबाव रहने पर उनके विचारों को मान ही लेते हैं। न्यायिक पुनर्विचार का भविष्य न्यायिक संयम (judicial restraint) और भावी संकटों की तीव्रता और अवधि (intensity and duration of future crises) पर निर्भर करता है।

(१२) अमेरिका के संविधान की एक प्रमुख विशेषता 'लूट प्रणाली' (Spoils System) है जो १९वीं सदी में अपने सब से बुरे रूप में प्रचलित थी। इस प्रणाली के अनुसार नये राष्ट्रपति के बनते ही केन्द्रीय सरकार के समस्त कर्मचारी बदले जाते थे। परिणाम यह था कि जब तक एक विशेष व्यक्ति राष्ट्रपति रहता, तब तक सब पदों पर उसके समर्थक रहते थे और वे ऐसी पूरी कोशिशें करते थे जिनसे उनकी पार्टी का उम्मीदवार राष्ट्रपति निर्वाचित या पुनर्निर्वाचित हो सके। सरकार का कार्य दलीय भावना से किया जाता था। यदि आगामी चुनावों में उनकी पार्टी हार जाती तो उन सब को अपना पद छोड़ना पड़ता था और नया राष्ट्रपति अपने समर्थकों को पदारूढ़ करता था। निविवाद रूप से भ्रष्टाचार, असामर्थ्य और गैर-जिम्मेदारी का बोल-वाला था। अनुभवी और योग्य सार्वजनिक अधिकारी निकाल कर उनके स्थान पर राजनैतिक सेवक नियुक्त किए जाते थे। सरकारी अफसर भ्रष्ट हो गए थे; प्रत्येक मौके पर प्रशासन में परिवर्तन होता था। पदों के इच्छुक व्यक्ति तथा मित्र राष्ट्रपति की ताक में दम कर देते थे। काँग्रेस के सदस्य गड़ियाँ बाँटने वाले बनते जा रहे थे। प्रशासन का स्तर गिर गया था और राजनीति दूषित हो गई थी। इस प्रथा को समाप्त करने की माँग की गई। पेन्डलैटन (Pendleton) अधिनियम १८३३ के द्वारा सरकारी कार्यालयों में नई नियुक्तियों के लिए प्रतियोगिता परीक्षा प्रणाली अपनाई गई। कुछ समय पश्चात् लगभग ८०% सरकारी नियुक्तियाँ प्रतियोगिता परीक्षा के आधार पर की जाने लगीं। राष्ट्रपति रूजवेल्ट के काल में यह मात्रा कम हो गई।

(१३) अमेरिका की सरकार संधानीय (Federal) है। कनाडा के विपरीत

१. ब्राइस के मतानुसार "अमेरिका की जनता इस विषय पर बहुत पहले ही सहमत हो गई थी

और आस्ट्रेलिया के समान अवशिष्ट शक्तियाँ (residuary powers) राज्यों^१ को प्राप्त हैं और कुछ विशेष शक्तियाँ संधानीय सरकार को सौंपी गई हैं। आरम्भ में केन्द्र कमजोर और राज्य मजबूत थे। इसलिए कोई आश्चर्य नहीं, यदि दक्षिणी राज्यों ने संधानीय सरकार के विरोध में भंडा खड़ा किया और देश में १८६१ से १८६५ तक गृह-युद्ध हुआ। सर मारिस एमोस के शब्दों में “राष्ट्रीय संधानीय सरकार को शक्तियाँ सौंपना कुछ राज्यों के द्वारा दी गई छूट नहीं समझना चाहिए, बल्कि संयुक्त राज्य की जनता की ओर से प्रदत्त समझना चाहिए। कहने का तात्पर्य यह है कि इकाइयों की प्रभुसत्ता (sovereignty) पृथक्-पृथक् एक स्रोत से प्राप्त की गयी है और यदि यह सच है कि संधानीय सरकार और ४८ राज्यों की प्रभुसत्ता (sovereignty) के मध्य में सीमा रेखा खींचने का यह अर्थ है कि संविधान ने जो शक्तियाँ संधानीय सरकार को स्पष्टतः अथवा ध्वनित रूप से (implication) प्रदान नहीं की हैं वे राज्यों को प्राप्त हैं तो इसका तात्पर्य यह नहीं कि राज्यों को प्राथमिकता दी गई है परन्तु इसका कारण यह है कि दोनों के संयुक्त विधाता (common creator) अर्थात् जनता की वैसी ही इच्छा थी।”

अनुच्छेद १ की धारा ८ के अनुसार, अमेरिका की कांग्रेस को निम्न विषयों पर कानून बनाने का अधिकार है:—

(१) कर, शुल्क (duties), चुंगी, और उत्पादन कर लगाना और इकट्ठा करना; ऋण अदा करना और संयुक्त राज्यों के सामान्य हित और सामान्य प्रतिरक्षा (common defence) की व्यवस्था करना; किन्तु समस्त देश में करें, शुल्कों, चुंगी और उत्पादन करें का स्तर समान रहेगा।

(२) संयुक्त राज्य की साख पर ऋण लेना।

(३) विदेशी राष्ट्रों से राज्यों में तथा रैड इण्डियन ट्राइब्स के व्यापार को विनियमित करना।

(४) देशीकरण (naturalization—परदेशी को देशी के अधिकार देना) के लिए समान नियम बनाना तथा दिवालियेपन से सम्बन्धित समान कानूनों को

कि उनके देश के लिए संभावित सरकार का प्ररूप संघीय है। यह स्पष्ट है कि एकीय (unitary) सरकार इतने विस्तृत क्षेत्र के लिए यदि अव्यवहार्य नहीं तो अनुपयुक्त अवश्य होगी।”

१. जैफरसन का कथन है—“मैं समझता हूँ कि संविधान की नींव इस आधार पर पड़ी है कि वे सभी शक्तियाँ जो संधानीय सरकार को नहीं दी गईं और न जिन शक्तियों के राज्य के पास रहने पर कोई प्रतिबन्ध है, वे सब राज्यों अथवा जनता के पास सुरक्षित हैं.....। कांग्रेस के चारों ओर विशेष रूप से खींची गई सीमाओं के बाहर एक कदम भी जाने का अर्थ शक्ति के असीमित क्षेत्र पर अधिकार करना है।”

प्रोफेसर व्हीयर (Wheare) ने कहा है “राज्यों के संधान के रूप में संयुक्त राज्यों (U. S. A.) की क्या विशेषता है? उत्तर यह है कि संयुक्त राज्यों का संविधान एक ऐसे संधान की स्थापना करता है जिसमें शक्तियों का विभाजन इस प्रकार हुआ है कि केन्द्रीय सरकार कुछ विषयों में संधान की राज्य सरकारों से स्वतन्त्र है और दूसरी ओर राज्य सरकारें कुछ विषयों में केन्द्रीय सरकार से स्वतन्त्र हैं।”

संयुक्त राज्य के लिए निर्धारित करना ।

(५) मुद्रा बनाना, उसका मूल्य स्थिर रखना और विदेशी मुद्रा (foreign coin) का मूल्य स्थिर करना । वज़नों और मापों (weights and measures) का स्तर स्थिर करना ।

(६) अमेरिका के जाली सिक्के और सिक्कोटियाँ बनाने वालों के लिए दंड-व्यवस्था करना ।

(७) डाक-घर स्थापित करना ।

(८) विज्ञान तथा ललित लाभप्रद कलाओं की उन्नति के लिए निश्चित समय के लिए लेखकों और आविष्कारकों (inventors) के लेखों और आविष्कारों का उनके लिए एकाधिकार करना ।

(९) सुप्रीम कोर्ट से नीचे के ट्रिव्यूनलों का निर्माण करना ।

(१०) समुद्री लूटपाट तथा अन्तर्राष्ट्रीय कानून भंग करने वालों को दंड देने के कानून बनाना ।

(११) युद्ध की घोषणा करना; स्थल और जल पर कैंद करने के नियम बनाना ।

(१२) सेना भर्ती करना और उसे कायम रखना, किन्तु उसके लिए खर्च का विनियोग (appropriation of money) दो वर्ष से अधिक समय के लिए न होगा ।

(१३) नौ-सेना बनाना और कायम रखना ।

(१४) जल-थल सेनाओं के लिए कानून बनाना ।

(१५) संधान के कानूनों को लागू कराने, विप्लव (insurrection) दवाने के लिए और आक्रमण का विरोध करने के लिए सेना की सहायता लेना ।

(१६) सेना को संगठित, सशस्त्र तथा अनुशासित करना, और उनके उन भागों का निरीक्षण करना जो कि संयुक्त राज्य की सेवाओं में लगे हों, इसी प्रकार से राज्यों में अफसरों की नियुक्त, काँग्रेस द्वारा निर्धारित अनुशासन के अनुसार सेना के प्रशिक्षण का अधिकार ।

(१७) संयुक्त राज्य की राजधानी के दस मील वर्ग क्षेत्र के लिए सब प्रकार के कानून बनाना तथा उन स्थानों के लिए नियम बनाना जो कि व्यवस्थापिका के परामर्श में किले, मैगज़ीन (magazines), शस्त्रगृह (arsenal), जहाज बनाने, मरम्मत करने या सामान रखने का स्थान अथवा अन्य आवश्यक भवनों के लिए क्रय (purchase) किए जायें; तथा

(१८) उपर्युक्त शक्तियों और संधानीय सरकार, अथवा किसी विभाग अथवा किसी अफसर में निहित इस विधान द्वारा प्रदत्त समस्त शक्तियों को अमल में लाने के लिए कानून बनाने का अधिकार ।

काँग्रेस की शक्तियों पर ये रुकावटें हैं—

(१) काँग्रेस धर्म की स्थापना अथवा उसके स्वतन्त्र प्रयोग को रोकने के लिए कोई कानून नहीं बना सकती और न भाषण, मुद्रण, सभा करने तथा कष्ट

निवारणार्थ (redress of grievances) सरकार को प्रार्थना-पत्र देने की स्वतन्त्रता पर प्रतिबन्ध लगा सकती है ।

(२) "नियन्त्रित सशस्त्र सेना स्वतन्त्र राष्ट्र की रक्षा के लिए आवश्यक होते हुए भी, नागरिकों के शस्त्र रखने तथा ले जाने के अधिकार को नहीं छीना जा सकेगा ।"

(३) कोई सैनिक शान्ति काल में स्वामी (owner) की इच्छा के विरुद्ध उसके मकान में नहीं ठहराया जा सकता, और युद्ध काल में कानून द्वारा नियत रीति के अलावा और किसी तरह किसी सैनिक को किसी स्वामी के मकान में नहीं ठहराया जा सकता ।

(४) जनता अपने शरीर (persons), मकानों, कागज-पत्रों (paper) और निजी सामान (effects) में अतर्कसंगत (unreasonable) तलाशियों और जब्ती से सुरक्षित रहेगी ।

(५) हत्या अथवा किसी कुख्यात अपराध (infamous crime) के मुकदमे की सुनवाई ग्रांड जूरी (grand jury) के द्वारा होगी । किसी अपराधी को अपने विरुद्ध साक्षी (witness) होने के लिए विवश (compelled) नहीं किया जायेगा ।

(६) फौजदारी अभियोगों में, प्रत्येक अपराधी को अधिकार होगा कि उसका मुकदमा शीघ्र और सार्वजनिक रूप से निष्पक्ष जूरी (impartial jury) के द्वारा सुना जाये ।

(७) वे समस्त साधारण मुकदमे जूरी के द्वारा सुने जायेंगे जो बीस डालर से अधिक से सम्बन्धित हों ।

(८) न अत्यधिक जमानत (excessive bail) मांगी जायेंगी और न अत्यधिक जुर्माना किया जायेगा, और न क्रूर और असाधारण (unusual) दण्ड दिया जायेगा ।

(९) इस संविधान में गिनाये गये अधिकारों का अर्थ उन अधिकारों की समाप्ति नहीं है जो कि जनता को प्राप्त हैं ।

यह भी उपबन्ध किया गया है कि किसी संयुक्त राज्य के नागरिक को मूल-वंश, रंग, लिंग अथवा पहले दास होने के कारण मताधिकार से वंचित नहीं किया जा सकता ।

संविधान का दसवाँ संशोधन यह उपबन्ध करता है कि वे शक्तियाँ जो इस संविधान के द्वारा संधानीय सरकार को प्राप्त नहीं हैं और राज्य सरकारों के अधिकार-क्षेत्र के बाहर नहीं हैं, राज्यों अथवा जनता के पास सुरक्षित हैं ।

संधानीय केन्द्रीकरण (Federal Centralisation)—यह सत्य है कि आरम्भ में केन्द्रीय सरकार हृद नहीं थी । किन्तु कुछ कारणों ने इसकी शक्तियाँ बढ़ा दी हैं । संविधान के संशोधनों ने संधानीय सरकार की शक्तियाँ बढ़ाई । आरम्भ में संविधान के अनुच्छेद १ धारा १ का भाग १ केन्द्रीय सरकार को कुछ निश्चित दशाओं के अतिरिक्त प्रत्यक्ष कर (direct taxes) लगाने से रोकता था । किन्तु यह प्रतिबन्ध सोलहवें संशोधन में हटा दिया गया जिसमें उपबन्ध किया गया कि "काँग्रेस अनेक राज्यों को

उसमें से हिस्सा से न होते हुए, जनसंख्या अथवा संख्या के ऊपर किसी भी आय के स्त्रोत पर कर लगा और इकट्ठा कर सकती है।

(ख) यू० एस० ए० के सुप्रीम कोर्ट ने केन्द्रीय सरकार के अधिकारों को बढ़ाया है। सुप्रीम कोर्ट के न्यायाधीशों की नियुक्ति सैनेट की पुष्टि के पश्चात् राष्ट्रपति करता है और परिणामस्वरूप वे संधान के पक्षपाती बन गये हैं। कोई आश्चर्य नहीं कि सुप्रीम कोर्ट ने संविधान की व्याख्या संधानीय सरकार के हित में की है। ऐसा विशेषकर ध्वनित शक्तियों (implied powers) के सिद्धांत के सम्बन्ध में किया गया है जिसका वर्णन चीफ जस्टिस मार्शल ने निम्न शब्दों में किया है, "यह सरकार कुछ गिनी हुई शक्तियों वाली है। यह अब सार्वजनिक रूप से स्वीकृत किया जाता है कि वह केवल स्वीकृत शक्तियों का प्रयोग कर सकती है। किन्तु स्वीकृत शक्तियाँ किस सीमा तक प्रयोग की जायें, यह प्रश्न सदैव उपस्थित रहा है और उस समय तक उपस्थित रहेगा जब तक हमारी व्यवस्था जीवित रहेगी..... सरकार की शक्तियाँ सीमित हैं और इसकी शक्तियाँ बढ़ाई नहीं जाती हैं। किन्तु हम समझते हैं कि राष्ट्रीय विधान मण्डल (national legislature) को उन साधनों के सम्बन्ध में विवेकाधिकार (discretion) होना चाहिए जिनके द्वारा वह संस्था जनता का अधिकतम हित करने के उच्च कर्तव्यों को सबसे अच्छी रीति से पूरा करने में समर्थ हो। यदि साध्य न्यायोचित हो, और वह संविधान के क्षेत्र के अन्दर हो तो वे समस्त साधन जो संविधान की भावना के अनुकूल हैं, सांविधानिक हैं।" उदाहरणार्थ, संधानीय सरकार को विदेशी तथा विभिन्न राज्यों में "व्यापार की व्यवस्था" करने की शक्ति सौंपी गई थी। गर्भित शक्तियों के सिद्धान्त को लागू करने से कांग्रेस को रेल, जल, मोटर, तथा वायु के द्वारा भार-वहन (transportation of goods), पाइप लाइनों के द्वारा तेल ले जाना, तार, टेलिफोन और रेडियो के द्वारा विचारों का संचार, यात्रियों का एक स्थान से दूसरे स्थान तक जाना आदि के अधिकार प्राप्त हो गए हैं। गृहयुद्ध में राष्ट्रपति लिकन की सैनिक विजय तथा विशाल आर्थिक एवं सामाजिक समस्याओं के विकास से जिनके लिए राष्ट्रीय कार्यवाही की आवश्यकता है, यू० एस० ए० की केन्द्रीय सरकार की शक्तियाँ बढ़ी हैं।

जनता के आर्थिक तथा सामाजिक जीवन में हुए परिवर्तनों ने भी केन्द्रीय सरकार की शक्तियों में वृद्धि की है। मोटर-वाहन, रेलवे लाइन, तारघरों के विस्तार ने समस्त राज्य-सीमाएँ समाप्त कर दी हैं। संयुक्त राज्य औद्योगिक एवं वाणिज्यिक रूप से अविभाज्य देश बन गया है। परिणाम यह है कि उद्योग, व्यापार तथा वाणिज्य का राष्ट्रीय आधार पर निर्देशन किया जाता है। इस कारक (factor) ने संघ सरकार के हाथों को दृढ़ किया और राज्यों को दुर्बल, जो कि व्यापार तथा उद्योग की समस्याओं का हल करने में असमर्थ हैं।

राष्ट्रीय स्तर पर राजनैतिक संस्थाओं के निर्माण तथा विकास के कारण भी राज्यों के सीमा-बन्धन दुर्बल हो गये हैं। राष्ट्रीय विषयों पर अधिक ध्यान दिया जाता है और समस्याओं पर राष्ट्रीय दृष्टिकोण से विचार किया जाता है।

शिक्षा, सड़कों, राज्य-मिलिशिया, वैज्ञानिक तथा औद्योगिक अनुसन्धानों (industrial researches), जन-स्वास्थ्य आदि के लिए केन्द्रीय सरकार द्वारा राज्यों को अनुदान दिये जाने से भी केन्द्रीय सरकार का राज्यों के कार्य पर अधिक नियन्त्रण हो गया है।

राष्ट्रीय प्रेस ने जनता में सामान्य विचार तथा राष्ट्रीय एकता की भावना उत्पन्न की है। इससे जनता केन्द्रीय सरकार को अधिक शक्ति देने के पक्ष में तत्पर हुई है।

पोटर (Potter) के अनुसार, अमेरिका की पार्टी प्रणाली (party system) और वर्गीयता (sectionalism) (विशेष रूप से दक्षिण की) राष्ट्रीय केन्द्रीकरण (national centralization) की प्रमुख राजनैतिक रुकावटें हैं, और राज्य (जिन्हें संविधान के अनुसार नष्ट किया जा सकता है, और न पुनर्गठित किया जा सकता है) इसके केन्द्र हैं। इसी प्रकार राज्यों में स्थानीय सरकारें यद्यपि उन्हें राज्यों जैसा सांविधानिक संरक्षण (constitutional protection) प्राप्त नहीं है, केन्द्रीकरण के मार्ग की रुकावटें हैं। अमेरिका में पूर्ण राजनैतिक और सांविधानिक केन्द्रीकरण असम्भव है।

“अमेरिकन राजनीति में विकेन्द्रीकरण (decentralization) पक्षपाती शक्तियों की सबसे बड़ी कमजोरी शायद यह है कि पार्टी संगठन राज्यों के आधार पर बँटा हुआ है। परन्तु देश के वर्गीय विभाजन (sectional division) से इसका मेल नहीं बैठता। इस प्रकार राष्ट्रीय केन्द्रीकरण (national consolidation) का विरोध (resistance) करने वाले दो तत्त्व मिलकर काम कर रहे हैं। स्वतन्त्र और समकक्ष स्थानीय सरकारों में, चाहे वे एक ही पार्टी के हाथों में क्यों न हों; सहयोग होना बहुत कठिन है। ऐसा विशेष रूप से अमेरिकन राज्यों के सम्बन्धों के बारे में बहुत सही है। फलस्वरूप जब कभी भी किसी प्रदेश (region) में कोई बहुत महत्व का कार्य करना होता है, तब आवश्यक रूप से राष्ट्रीय सरकार से सहायता की अपील की जाती है। यह एक महत्व की बात है कि टेनेसी वैली अथॉरिटी (Tennessee Valley Authority) जो कि इस शताब्दी का प्रादेशिक आधार पर उन्नत किया जाने वाला प्रमुखतम सरकारी विकास कार्य है, राष्ट्रीय प्रशासन कार्य (National Administrative Devolution) का परिणाम है, अन्तर्राज्य प्रादेशिक सहयोग का नहीं।

यदि राजनैतिक प्रणालियों को उनके प्रबन्ध की सफाई के आधार पर नापा जाए तो आधुनिक अमेरिका की संधानीय प्रणाली खरी नहीं उतरेगी। राज्य और राज्यों की पार्टियाँ एकरूप केन्द्रीकरण (uniform centralization) को रोकती हैं लेकिन वे प्रभावी सरकारी विकेन्द्रीकरण (decentralization) स्थापित रखने में भी असमर्थ हैं। फलस्वरूप, विभिन्न प्रकार के असाधारण रूप से अवस्थित तथा परस्पर विरोधी प्रशासनिक (administrative) और राजनैतिक समझौतों का जन्म हो जाया करता है। सहकारी संधानीयता (cooperative federalism) के तरीके से कुछ व्यवस्था निर्माण होने की आशा है। आधुनिक पार्टी प्रणाली में

संगठनकारी प्रवृत्तियों का जन्म होने से भी कुछ व्यवस्था स्थापित होने की आशा है। लेकिन संयुक्त राज्य की सरकार तुलना में एकात्मक (unitary) राज्यों की सरकारों से, उदाहरणार्थ ग्रेट ब्रिटेन की सरकार से, सदा अधिक जटिल बनी रहेगी। अठारहवीं शताब्दी के अन्त में राष्ट्र-राज्य संघ प्रणाली निर्माण करने के कारण ही यह फल हुआ है।

“जो चीज प्राप्त हुई, वह ऐसी एकता (unity) थी जिसे अन्य किसी रूप में प्राप्त नहीं किया जा सकता था। अभी तक जो प्राप्त हुआ है वह स्थानीय स्वायत्तता (local autonomy) है। यह एक महत्त्वपूर्ण लाभ है और इन्हीं कारणों से संघीय सरकार, छोटे-छोटे राज्यों को मिलाकर बनाए जाने वाले बड़े राज्यों के लिए उपयुक्त सरकार समझी जाती है, जैसा कि स्विट्जरलैंड, कनाडा और आस्ट्रेलिया के सम्बन्ध में हुआ। और शायद किसी दिन पश्चिमी योरा और संसार के लिए भी ऐसी ही सरकार उपयुक्त समझी जाए। इसमें कठिनाई यह है कि जिस समय अधिक गठित होने का समय आता है—मगर यह स्पष्ट नहीं है, कि पिछले बीस वर्षों के बड़े-बड़े परिवर्तनों के पश्चात् भी अमेरिका में ऐसा समय आया है या नहीं—तब संघीय संविधान की कठोरता एकात्मक सरकार के निर्माण में रुकावटें पैदा कर देती है। हिटलर (Hitler) शीघ्रता से एक संघीय गणतन्त्र (Federal Republic) को एकात्मक (Unitary) सरकार में परिवर्तित कर सका, परन्तु ऐसा कार्य करना, प्रजातन्त्रीय राजनीतिज्ञों की सामर्थ्य के बाहर है। संघवाद (Federalism) एक भारी बन्धक (heavy mortgage) के समान है, इसके सहारे एक गृह का निर्माण हो सकता है, परन्तु उसको चुका सकना (pay off) बहुत कठिन है।”

(१४) अमेरिका में अध्यक्षीय (Presidential) सरकार है न कि संसदीय। उस देश में कार्यपालिका इंग्लैंड के समान विधानमण्डल के प्रति उत्तरदायी नहीं है। जैसा कि ऊपर कहा गया है कि अमेरिका का राष्ट्रपति तथा उसके मन्त्री कांग्रेस में नहीं बैठते। और इसलिए कांग्रेस में की गई आलोचना का राष्ट्रपति तथा मन्त्रियों पर कुछ प्रभाव नहीं पड़ता। राष्ट्रपति एक निश्चित अवधि के लिए चुना जाता है और समय समाप्त होने तक रहता है। इंग्लैंड के प्रधान मन्त्री का कार्य-काल, हाऊस ऑफ कामन्स के विपरीत मत द्वारा किसी भी समय समाप्त हो सकता है किन्तु अमेरिका का राष्ट्रपति पूरे चार वर्ष तक अपने पद पर रहता है। कांग्रेस राष्ट्रपति को पदच्युत नहीं कर सकती और यही बात राष्ट्रपति पर भी लागू होती है। हाऊस ऑफ रिप्रेजेंटेटिव्स के सदस्य दो वर्ष के लिए निर्वाचित होते हैं; और सैनेट के ६ वर्ष के लिए। राष्ट्रपति को इन्हें भंग करने का अधिकार नहीं है। कांग्रेस इस विषय में स्वतन्त्र है।

यह ठीक ही कहा गया है कि आरम्भ में संविधान केवल सरकार का ढाँचा था, अब यह एक जीवित लेख्य हो गया है। लिखित तथा बहुत अवसरों पर संशोधित होते हुए भी यह अमेरिका की जनता के पग से पग मिला कर चला आ रहा है

और इसने उन्हें उन्नति तथा विकास^१ के लिए पर्याप्त स्वतन्त्रता दी है।

(१५) अर्नेस्ट ग्रिफिथ (Ernest Griffith) के अनुसार, संविधान के आदर (reverence) के लिए “अमेरिका की जनता की सराहना तथा निन्दा की जाती है। सरकार के अस्तित्व पर विश्वास करना पड़ता है..... आज विश्व में अपने सम्मान तथा सुसम्पन्नता का श्रेय अमेरिकन लोग संविधान बनाने वाले पूर्वजों (Founding Fathers) की बुद्धिमानी को देते हैं। वे ठीक भी हो सकते हैं। यह बुद्धिमानी उस लेख्य (Document) की सरलता में निहित है जिसकी व्यवस्थाएँ आश्चर्यजनक रूप से परिवर्तनीय सिद्ध हुई हैं।” (The American System of Government, pp. 19-20)।

संविधान का विकास—फिलाडेलफिया कन्वेंशन (Philadelphia Convention) में निर्मित मौलिक (original) अमरीकी संविधान बहुत ही छोटा था। इसमें एक प्रस्तावना (preamble) और सात अनुच्छेद (articles) थे। लेकिन पिछले १७० वर्षों में संविधान का विकास हुआ है। लार्ड ब्राइस (Lord Bryce) का यह कथन उचित ही है कि “राष्ट्र के परिवर्तन के साथ अमरीकी संविधान भी बदला है। मनुष्यों को इसकी ओर देखने की भावना में परिवर्तन आ गया है और इसलिए इसकी स्वयं की आत्मा (spirit) बदल गयी है।” प्रो० बीअर्ड (Prof. Beard) ने अमरीकी संविधान के विकास के सम्बन्ध में इस प्रकार कहा है— “यह एक मुद्रित लेख्य (printed document) है, जिसकी व्याख्या न्यायिक निर्णयों (judicial decisions), नज़ीरों (precedents), प्रथाओं (practices) ने की है। और समझदारी (understandings) तथा महत्वाकांक्षा ने जिसे स्पष्ट किया है। सक्षेप में, वास्तविक संविधान जीवित व्यक्तियों द्वारा व्यवहार में लाए जाने वाले सामान्य नियमों का जीवित मूर्त स्वरूप (living body of general prescriptions) है।”

(१) अमेरिकन संविधान का विकास कई प्रकार से हुआ है। इसका विकास कांग्रेस (Congress) तथा राज्यों के विधान मण्डलों द्वारा पास किए गए विधानों के कारण हुआ। संविधान का प्रारम्भिक (original) मसविदा एक ढाँचा मात्र था और विस्तार की बातों को कांग्रेस तथा राज्य विधान मण्डलों पर छोड़ दिया गया था। संविधान में सुप्रीम कोर्ट (Supreme Court) का जिक्र मात्र ही किया गया है, लेकिन इसके सम्बन्ध में विस्तार से निर्णय करने का कार्य कांग्रेस पर छोड़ दिया गया था। इसी प्रकार अन्य फेडरल कोर्टों (Federal Courts) का निर्माण भी कांग्रेस पर छोड़ दिया गया था। फलस्वरूप, १७८९ में जुडिशियरी एक्ट (Judi-

१. फिनलेटर (Finletter) के अनुसार, “अमेरिका की सरकार के विषय में आज कार्य-पालिका एवं कांग्रेस के मध्य का झगड़ा अत्यन्त महत्वपूर्ण तथ्य है। यदि इसका उपाय नहीं किया जाता, तो यह एक भयंकर तथ्य सिद्ध हो सकता है। कठिनाई यह है कि यह विवाद हमारी प्रणाली में जमा हुआ पाया जाता है। निर्वाचित नेता की शक्तियों को उन संस्थाओं ने अपहरण (snatched) कर लिया है जिनको शक्ति न देने का निश्चय किया गया था। राष्ट्रपति अपनी नीतियों को केवल कांग्रेस को अधीन करके सफल बना सकता है।

ciary Act) पास किया गया जिसने अमेरिका में न्याय प्रणाली की नींव डाली। सरकार के विभिन्न विभागों का संगठन भी कांग्रेस द्वारा पास किए गए विधान द्वारा नियन्त्रित किया जाता है। १८४६ में प्रेजिडेंशियल सक्सेशन एक्ट (Presidential Succession Act) पास किया गया, जिसमें राष्ट्रपति पद के उत्तराधिकारी की व्यवस्था की गई है। संविधान ने कांग्रेस को वे सब विधान बनाने का अधिकार दिया है जो इसको दी गई शक्ति के प्रयोग के लिए आवश्यक हैं। इस व्यापक शक्ति (general power) का प्रयोग करके कांग्रेस ने विशाल सुरक्षा संगठन, बहुत से प्रशासनिक बोर्डों और द्यूरो (administrative boards and bureaus) की स्थापना की है, "विशाल साम्राज्य पर आधिपत्य करा लिया है, शिक्षा, वैकिंग, बीमा, निर्माण, परिवहन (transport), विद्युत् का व्यापार करना प्रारम्भ कर दिया और एक जटिल (complicated) और औद्योगिक रूप से सम्पन्न राष्ट्र के आर्थिक और सामाजिक जीवन को अनुशासित करने की सत्ता प्राप्त कर ली है।" बहुत बार कांग्रेस द्वारा की गयी संविधान की व्याख्या में सुप्रीम कोर्ट हस्तक्षेप नहीं करता। बीयर्ड (Beard) के अनुसार, "सुप्रीम कोर्ट यह घोषणा कर चुका है कि यह एक स्थायी सिद्धान्त है कि वह कांग्रेस द्वारा की गयी व्याख्याओं का बहुत आदर करेगा और उनको तभी अमान्यता दी जायगी जब कि वे स्पष्ट रूप से बहुत ही गलत हों।"

(२) कार्यपालिका (executive) के द्वारा भी अमेरिकन संविधान का विकास हुआ है। संविधान पर वाशिंगटन, जैक्सन (Jackson), लिंकन (Lincoln) और रूजवेल्ट (Roosevelt) जैसे राष्ट्रपतियों का प्रभाव, विभिन्न प्रकार से पड़ा है। संविधान में, राष्ट्रपति की कैबिनेट की व्यवस्था नहीं है, लेकिन वाशिंगटन ने इसकी व्यवस्था की और कालान्तर में यह विकसित हो गयी। राष्ट्रपति को दी गई शक्तियों के प्रयोग के कारण वह विधायी क्षेत्र (legislative field) में भी नेता हो गया है, यद्यपि संविधान की धाराओं में उसे यह कार्य नहीं सौंपा गया। संविधान के अनुसार केवल कांग्रेस ही युद्ध की घोषणा कर सकती है, लेकिन बहुत से अवसरों पर अमेरिकी राष्ट्रपतियों ने (बिना कांग्रेस की आज्ञा के) संसार के विभिन्न भागों में अमेरिकी सेनाओं को युद्ध लड़ने अथवा युद्ध लड़ने में तत्पर रहने के लिए भेजा है। डेलीगेटेड (delegated) विधान ने कार्यपालिका की शक्ति को बड़ा दिया है। यद्यपि संविधान में इसकी कोई व्यवस्था नहीं की गयी थी। मनरो (Munro) के अनुसार "वे (नियम तथा रेगुलेशन्स) संविधान रूपी तने (trunk) पर उगने वाली शाखा की प्रशाखाओं (twigs) के समान हैं।"

(३) अमेरिकन संविधान के विकास में सुप्रीम कोर्ट ने भी महत्वपूर्ण भाग लिया है। ऐसा विभिन्न धाराओं की व्याख्या के द्वारा हुआ है। यह ठीक ही कहा गया है कि किसी वाक्य को नयी व्याख्या करने का मतलब है उसे नये अर्थ (meaning) प्रदान करना और नये अर्थ देने से वह बदल जाता है। इस तरह से सुप्रीम कोर्ट ने संविधान की वृद्धि की है। इसलिए कोई आश्चर्य नहीं कि इसे सदा जारी रहने वाला कन्वेंशन (continuous convention) कहा जाता है। सुप्रीम कोर्ट ने ही कांग्रेस की ध्वनित शक्तियों (implied powers) के सिद्धान्त (doctrine)

की स्थापना की। इसी ने जन्मजात शक्तियों (inherent powers) के सिद्धान्त और संविदाओं (contracts) की पवित्रता (sanctity) का प्रतिपादन किया। सुप्रीम कोर्ट ने बर्खास्त (dismissed) करने की पूर्ण शक्ति राष्ट्रपति को प्रदान की है। इसने वाणिज्य (commerce), सेना (armed forces), संचार (communications), परिवहन (transport) इत्यादि शब्दों की उदार व्याख्या (liberal interpretation) की है। मनरो (Munro) के अनुसार “अपनी न्यायिक व्याख्या (judicial interpretation) की सहायता से, सुप्रीम कोर्ट ने वाणिज्य (commerce) शब्द को तोड़-मरोड़ दिया है ताकि उसके अर्थ समयानुकूल हो सकें।”

(४) निरुद्धियों (conventions) के द्वारा भी संविधान में काफी परिवर्तन किये गये हैं और इस सम्बन्ध में निर्देश किया जा चुका है। ये निरुद्धियाँ राष्ट्रपति के चुनाव, केबिनेट के विकास, पार्टी प्रणाली के विकास, राष्ट्रपति के पुनर्निर्वाचन, सेंनेटर के प्रति सौजन्य (Senatorial Courtesy) इत्यादि से सम्बन्ध रखती हैं। डा० बीयर्ड (Dr. Beard) के अनुसार “हमारी राजनैतिक पद्धति में, कानूनों (statutes) अथवा संशोधनों (amendments) द्वारा क्रान्ति का विकास नहीं हुआ, बल्कि सरकारी ढाँचे को चलाने में संलग्न, राजनैतिक पार्टियों की प्रथाओं द्वारा सम्भव हो सका है।”

(५) संविधान का विकास, समय-समय पर होने वाले संशोधनों के द्वारा भी हुआ है। अब तक केवल २२ संशोधन किये गये हैं। पहले दस संशोधन १७९१ में किये गये। अन्य संशोधन समय-समय पर किये गये हैं। चूँकि संशोधन करने की पद्धति बहुत लम्बी है, इसलिए इस ढंग से संविधान का अधिक विकास नहीं हो सका है।

Questions for Revision

1. What is it in the American Constitution which makes its study very significant for the readers.
2. Describe the characteristics and distinctive features of the Constitution of the U. S. A.
3. Carefully discuss the basic principles according to which the American Constitution of 1787 was planned.
4. What are the striking features of contrast of the Constitutions of Great Britain and U. S. A. ?
5. Explain the statement that while in England the Legislature is supreme, in the U. S. A. it is the Constitution which is supreme. How is the American Constitution safeguarded against legislative encroachment ?
6. The American Constitution is a system of checks and balances. Explain and illustrate this statement.
7. To what extent does Montesquieu's Theory of Separation of Powers apply in the U. S. A. ?
8. “If power is not to be abused then it is necessary in the nature of things, that power be made a check to power.” How far

has this dictum of Montesquieu influenced the making of the Constitution of the U. S. A. ?

9. "In all tyrannical governments the right of the making and enforcing the laws is vested in one and the same man, or in the same body of men; and wherever these two powers are united together, there can be no public liberty...where the judicial power is joined with the legislative, the life, liberty and property of the subject would be in the hands of the arbitrary judges...where it is joined with the executive, the union might soon be an overbalance for the legislature." (Blackstone). Discuss this statement with reference to the American Constitution.
10. "The absolute independent of the three great departments of government would inevitably produce a deadlock and bring governmental activities to a standstill." (Munro). Discuss this with reference to the American Constitution.
11. "In their effort to establish a balance of power, the framers of the U. S. A. constitution so far succeeded, that neither has subjected the other. But they underrated the inconveniences which arise from the distinction of the two chief organs of government." (Bryce). Discuss.
12. What do you understand by 'Separation of Powers'? How does this principle work in America?
13. The American constitution is a system of checks and balances. Elucidate this statement.
14. "The outstanding contrast between the Constitution of the U. S. A. and the Constitution of England and France is the great extent, to which in the U. S. A. the Legislature, the Executive, and the Judiciary are independent of one another." Explain this statement and show how this Separation of Powers is bridged in practice.
15. The characteristics of the American nation are not due solely to democratic government but they have been strengthened by it and contributed to its solidity and the smoothness of its working.....America is made all of a piece: its institutions are the product of its economic and social conditions and the expression of its character. The old wine has been poured into new bottles, or to adopt a metaphor more appropriate to a country, the vehicle has been built with lightness, strength and elasticity, which fits it for the roads it has to traverse." (Bryce). Discuss.
16. What is the method of amendment of the American Constitution and what are its shortcomings?
17. Carefully explain and discuss the provisions which the Constitution of the United States has laid down for its own amendment. Has the flexibility of the Constitution led to any serious evils?
18. Discuss the several methods of amending the Constitution followed by Switzerland and the U. S. A. Which of them do you prefer and why?

19. Describe the methods of amending the constitution in the United States of America and England.
20. "Measured in terms of the mechanical power, men when the constitution was formed were Lilliputians as compared with the Brobignagians of our day, when man outflies the eagle, outswims the fish, and by his conquest and utilization of the forces of nature has become the superman; and yet the constitution of 1787 is, in its essential principles, still the constitution of 1924.....This can be ascribed to the fact that the people had always sufficient political sagacity to prefer the stability of a tried system, even if not perfect, to the mad spirit of "innovation." (James Back). Discuss.
21. "That the original seven articles of the constitution are hardly more than series of guide-posts marking points of departure from which the development of the broader constitution has developed." (Ogg and Ray). Discuss.
22. The American Constitution is "only the sap center of a system of government vastly larger than the stock from which it has branched." (Woodrow Wilson). Discuss.
23. "And yet even American Constitution relies on much that is custom or usage. Perhaps the principal case in point is the influence and recognition of political parties which are not mentioned in the Federal Constitution but which are central in its operation today." (Munro). Discuss.
24. "So the government of the United States ought to be studied not as a static mechanism but as a growing concern." (Munro) Discuss.
25. 'The American Constitution', wrote Wilson, 'is scarcely less than the British a living and fecund system.' Explain the sources of life and fecundity in each case. Do you agree with the statement of Mr. Wilson ? Give reasons for your views.
26. What do you understand by the term 'Conventions of the Constitution' ? Show their importance with reference to the Constitution of England and U. S. A.
27. What do you understand by Judicial Review ? How far does it exist in the U. S. A., the U. S. S. R., Switzerland and Great Britain ?
28. "The constitution intended the judicial power to serve as an intermediary between the people and the legislature in order to keep the latter within the limits assigned, to their authority. A constitution is in fact and must be regarded by the judges as fundamental law and the interpretation of law is the proper and peculiar function of the courts." (Alexander Hamilton). Discuss.
29. Explain the nature of the American federal system and compare it with that of Switzerland and Russia. What factors have been responsible for the increase of powers of the federal government in the U. S. A. ?

30. Compare and contrast the relations between the central government and the constituent units in the federal systems of the U. S. A., U. S. S. R. and Switzerland.
31. "We do no longer live under a genuine federal government in the United States." (Griffith). Explain and comment.
32. "Welfare legislation has increased the powers of the federal government." Discuss the truth of this statement as applied to the United States.
33. "America, during the nineteenth century, demonstrated to the world that Federalism did not necessarily mean weak government, but, was quite reconcilable with a strong national administration." (Munro). Discuss.
34. What are the salient features of the American Federal System ? Compare it with that of Switzerland.
35. Do you agree with the view of James Beck that the U. S. A. has the oldest, written and rigid constitution ?
36. What is meant by a "government of limited powers ?"
37. "The American Sovereign is a Sovereign who sleeps." (Bryce). Discuss.
38. "The ordinary rights of the private citizens in practice are not more secure in the U. S. A. than in any other country which has no such system of elaborate guarantees." (Brogan). Discuss.

अध्याय ११

अमेरिका का राष्ट्रपति

(American Presidency)

प्रो० हैरल्ड जे० लास्की (Prof. Harold J. Laski) के अनुसार “संयुक्त राज्य का राष्ट्रपति कुछ बातों में राजा से अधिक और कुछ में कम है और इसी प्रकार कुछ बातों में प्रधान मन्त्री से अधिक और कुछ में कम है। जितना अधिक उस पद का अध्ययन किया जाता है उतना ही अधिक उसका रूप निराला प्रतीत^१ होता है।” इस जगत् में इस प्रकार के अपूर्व व्यक्ति की पदवी पर विचार करना वांछनीय है।

अमेरिका के राष्ट्रपति के विषय में सबसे पहली उल्लेखनीय बात यह है कि वह देश की वास्तविक कार्यपालिका (executive) है। वास्तव में अमेरिका में कोई नाम मात्र की कार्यपालिका (nominal executive) नहीं है, क्योंकि उस देश में अध्यक्षीय सरकार है, संसदीय सरकार नहीं। उसकी स्थिति इंग्लैंड के राजा अथवा फ्रांस के राष्ट्रपति की अपेक्षा इंग्लैंड के प्रधान मन्त्री से अधिक मिलती है।

राष्ट्रपति पद के प्रत्येक उम्मीदवार में कुछ गुण होने चाहिएँ। संविधान के अनुसार “कोई भी व्यक्ति जिसे संयुक्त राज्य की जन्मतः नागरिकता (natural-born citizenship) प्राप्त नहीं है अथवा जो संविधान के अंगीकृत होने के समय संयुक्त राज्य का नागरिक नहीं है, अमेरिका का राष्ट्रपति नहीं हो सकता। कोई भी व्यक्ति जिसकी अवस्था ३५ वर्ष की नहीं है और १४ वर्ष से संयुक्त राज्य अमेरिका में नहीं रहा है, राष्ट्रपति बनने की योग्यता नहीं रखता है।”

साधारणतः यह कहा जाता है कि राष्ट्रपति पद के उम्मीदवारों की तीन श्रेणियाँ हैं : तर्कानुसार उम्मीदवार (logical candidates), लाडले बेटे (favourite sons) और नए आदमी (dark horses)। राष्ट्रपति पद की उम्मीदवारी के लिए दीर्घ राजनैतिक अनुभव गुण की अपेक्षा दोष अधिक है। साधारणतः राष्ट्रपति-प्रत्याशी कुछ प्रमुख राज्यों से लिये जाते हैं। इसका कारण यह तथ्य है कि राष्ट्रपति का निर्वाचन समस्त जनता के वोटों के आधार पर नहीं होता अपितु जनता द्वारा

१. डॉ० फाइनर के अनुसार अमेरिका के राष्ट्रपति की छः महत्वपूर्ण विशेषताएँ होती हैं। वह निर्मित कार्यपालिका है लेकिन विकसित हुई है। वह सामूहिक कार्यपालिका न होकर एकात्मक कार्यपालिका है। वह जनता से निर्वाचित है। वह एक शासक की अपेक्षा कुछ अधिक है। वह कॉंग्रेस से पृथक् है। इसे थोड़ा बहुत ठीक-ठीक किया जा सकता है किन्तु उसका पूरा सुधार नहीं किया जा सकता। (The Theory and Practice of Modern Government, p. 669)

निर्वाचित निर्वाचकों (electors) के बहुमत के आधार पर होता है। सफल राष्ट्रपति प्रत्याशी को निर्वाचकों के बहुमत को नियन्त्रित करने के लिए पर्याप्त राज्यों को अपना साथी बनाना चाहिए। उसकी स्थिति देश के उन भागों में दृढ़ होनी चाहिए जिनसे अधिकांश निर्वाचक चुने जाते हैं। यह ठीक ही कहा गया है कि प्रत्येक अमेरिका का लड़का राष्ट्रपति हो सकता है यदि वह बड़े राज्यों में से किसी एक का निवासी है।

लार्ड ब्राइस के अनुसार, “प्रत्याशी ऐसा व्यक्ति होना चाहिए जो सार्वजनिक जीवन के किसी क्षेत्र में कोई अच्छा कार्य करने के लिए प्रसिद्ध हो—यह कांग्रेसमैन, राज्य गवर्नर, किसी बड़े नगर का मेयर, अथवा कैबिनेट मंत्री हो सकता है, अथवा सम्भवतः राजदूत, न्यायाधीश अथवा असाधारण रूप में प्रसिद्ध पत्रकार (prominent journalist)।” वर्तमान राष्ट्रपति एक विशिष्ट सेनापति है।

राष्ट्रपति विलसन (President Wilson) का कथन है कि “महान् राष्ट्र का नेतृत्व वह व्यक्ति नहीं कर सकता, जो केवल सड़कों पर होने वाली अफवाहों अथवा समाचार पत्रों की रायों को दोहराता है। राष्ट्र का नेतृत्व वह करता है जो इन चीजों से कुछ अधिक सुनता है, अथवा वह जो इन्हें सुनकर, ज्यादा अच्छी प्रकार समझता है, उन्हें एकत्रित करता है, और उन्हें एक सामान्य अर्थ प्रदान करता है; वह सड़कों की अफवाहों को जवान से नहीं निकालता। लेकिन नए युग के नए सिद्धान्त का प्रतिपादन करता है। वह व्यक्ति जिसके लिए राष्ट्र की ध्वनियाँ मिलकर एक अर्थ देती हैं, और उसे एक नया ज्ञान देती हैं ताकि वह वे बातें कह सके जिन्हें अन्य कोई व्यक्ति नहीं जानता, जो कि सामान्य बातचीत का सामान्य अर्थ बता सके, ऐसा व्यक्ति ही महान्, स्वतन्त्र, प्रजातन्त्रीय राष्ट्र का नेतृत्व कर सकता है।”

लार्ड ब्राइस ने यह प्रश्न इन शब्दों में रखा है कि अमेरिका में महान् व्यक्ति राष्ट्रपति क्यों नहीं चुने जाते : “बहुधा यूरोप निवासी पूछते हैं और अमेरिका निवासी सदा इसकी व्याख्या नहीं करते कि क्या कारण है कि इस महान् पद पर जो विश्व में पोप पद को छोड़ कर और सबसे ऊँचा पद है और जिस पर कोई भी अपनी योग्यता से पहुँच सकता है, महान् तथा प्रतिभाशाली व्यक्ति आसीन नहीं होते। जब जैफ़रसन, एडम्स और मैडीसन के साथ क्रान्ति के नायकों का स्वर्गवास हुआ, तब से जनरल ग्रान्ट (General Grant) के अतिरिक्त और कोई ऐसा महान् व्यक्ति इस पद पर आसीन नहीं हुआ जिसका नाम तो भी अमर रहता यदि वह राष्ट्रपति नहीं बनता और अब्राहम लिंकन के अतिरिक्त किसी और राष्ट्रपति के दुर्लभ और चित्त को आकर्षित करने वाले गुण, सनहरे अक्षरों में नहीं लिखे गए।” लार्ड ब्राइस के इस कथन को चुनौती दी गई है। यह निर्देश किया गया है कि यू० एस० ए० ने इंग्लैंड के प्रधान मन्त्रियों के समान अनेक अपूर्व और चित्त को आकर्षित करने वाले राष्ट्रपति उत्पन्न किए हैं। फ्रांस के विषय में भी यही सत्य है। रूजवेल्ट, क्लीवलैंड, आइज़नहावर और विलसन के चित्ताकर्षक गुणों का उल्लेख किया जाता है। हैमिल्टन के अनुसार, “राष्ट्रपति के पद पर विरला ही ऐसा व्यक्ति पदारूढ़ हो सकता है जिसमें पर्याप्त मात्रा में बाँझनीय योग्यताएँ न हों। यह कहना अधिक ठीक नहीं

होगा कि उक्त पद पर सदा अबाध रूप से सर्वोत्तम योग्य एवं गुणज्ञ व्यक्तियों के आरुढ़ होने की सम्भावना है।”

अमेरिका के राष्ट्रपति के वेतन तथा अन्य खर्चें कांग्रेस निर्धारित कर देती है और किसी राष्ट्रपति विशेष की पदावधि काल में इसे घटाया या बढ़ाया नहीं जा सकता। १९०६ और १९७७ के बीच में राष्ट्रपति का वेतन ७५,००० डालर प्रतिवर्ष रहा है। १९४६ में इसे बढ़ाकर १,००,००० डालर प्रतिवर्ष कर दिया गया। साथ ही ५०,००० डालर खर्चों के लिए टैक्स से मुक्त एलाउन्स दिया जाता है। राष्ट्रपति के परिवहन व्यय, सरकारी दावतों इत्यादि, ह्वाइट हाऊस (White House) जो कि राष्ट्रपति का अधिकृत निवास है, पर होने वाले खर्चों के लिए बजट (Budget) में अलग व्यवस्था की जाती है।

संविधान यह उपबन्ध करता है कि राष्ट्रपति चार वर्ष के लिए निर्वाचित किया जायगा। दूसरी बार एक ही व्यक्ति के राष्ट्रपति के पद पर पुनर्निर्वाचित होने में कोई सांविधानिक बाधा नहीं है। किन्तु यू० एस० ए० में यह निरूढ़ि स्थापित हो गई है कि कोई व्यक्ति तीसरी बार राष्ट्रपति निर्वाचित नहीं होता। इस निरूढ़ि को स्थापित करने वाला स्वयं जार्ज वाशिंगटन था जोकि अमेरिका का प्रथम राष्ट्रपति था तथा जिसे ठीक ही राष्ट्र पिता (Father of the Nation) कहा जाता है। यह कहा जाता है कि १८७५ में जनरल ग्रान्ट तीसरी बार नामजद होने के लिए उत्सुक-सा था। किन्तु, एक प्रस्ताव पास किया गया कि “इस सदन के विचार में, संयुक्त राज्य के वाशिंगटन तथा अन्य राष्ट्रपतियों द्वारा स्थापित यह दृष्टान्त कि दूसरी पदावधि के पश्चात् राष्ट्रपति को रिटायर हो जाना चाहिए, सार्वजनिक सहमति (universal concurrence) से हमारी गणराज्य प्रणाली की सरकार का अंग बन गया है और अब तक की इस सम्माननीय परिपाटी (custom) को किसी भी प्रकार छोड़ना मूर्खता, देश के विरुद्ध (unpatriotic) और हमारी स्वतन्त्र संस्थाओं के लिए खतरनाक होगा।” परिणाम यह हुआ कि जनरल ग्रान्ट तीसरी बार खड़ा नहीं हुआ। थियोडोर रूजवेल्ट (Theodore Roosevelt) ने तीसरी बार चुनाव लड़ा, और उसको हराया गया। किन्तु इस निरूढ़ि का १९४० में उल्लंघन किया गया जबकि फ्रैंकलिन डी० रूजवेल्ट तीसरी बार राष्ट्रपति चुना गया। यही नहीं, वह १९४४ में चौथी बार भी राष्ट्रपति निर्वाचित हुआ। पर उसकी १९४५ में मृत्यु हो गई। इस उल्लंघन के सम्बन्ध में यह तथ्य है कि धुरी राष्ट्रों (Axis Powers) से प्रजातन्त्रीय राष्ट्रों के अस्तित्व को बहुत बड़ा भय था। किन्तु, तीसरी पदावधि के विषय में निरूढ़ि बहुत हद थी। इस निरूढ़ि को १९५१ में संविधान के २२ वें संशोधन द्वारा कानूनी रूप दिया गया।

संविधान के अनुसार, प्रत्येक अधि-वर्ष (leap year) के बाद आने वाली २० जनवरी को राष्ट्रपति का कार्य-काल समाप्त होता है और तब उसका उत्तराधिकारी पदारुढ़ होता है। यदि राष्ट्रपति की मृत्यु चार वर्ष के अन्दर-अन्दर हो जाती है, तो उपराष्ट्रपति उसके पद को सम्भाल लेता है और शेष अवधि में राष्ट्रपति के नाते कार्य करता है। यह है जो कुछ वास्तव में घटित हुआ जब राष्ट्रपति रूजवेल्ट

अप्रैल, १८४५ में स्वर्गवासी हुए और उनके उत्तराधिकारी हैरी ट्रूमैन हुए जो उस समय यू० एस० ए० के उपराष्ट्रपति थे। १८४७ का एक अधिनियम यह उपबन्ध करता है कि उपराष्ट्रपति की मृत्यु होने पर उसका उत्तराधिकारी हाऊस आफ रिप्रेजेंटेटिव्स का स्पीकर बनेगा।

राष्ट्रपति के निर्वाचन की प्रक्रिया—(Procedure of Election of President)—अमेरिकन संविधान के निर्माताओं ने राष्ट्रपति के चुनाव के तरीके को निश्चित करने पर बहुत समय व्यतीत किया। निर्णय पर पहुँचने से पहले बहुत-सी योजनाओं पर विचार हुआ। जनता द्वारा प्रत्यक्ष चुनाव (direct election) में जोरदार भाषण करने वालों के लिए क्षेत्र बनने का अवसर होने के कारण, उसे अस्वीकृत कर दिया गया। हैमिल्टन (Hamilton) के शब्दों में ऐसा ढंग पसन्द किया गया “जिसमें शोर-धरावे और अव्यवस्था को न्यूनतम स्थान प्राप्त हो,” और जिससे समाज के असाधारणतया हिंसक आन्दोलनों की चपेटों से बचा रहे। कांग्रेस द्वारा राष्ट्रपति के चुनाव के तरीके को पसन्द नहीं किया गया क्योंकि इससे राष्ट्रपति कांग्रेस के हाथ की कठपुतली बन जाता। साथ ही ऐसा ढंग शक्ति-विभाजन के सिद्धान्त (Principle of Separation of Powers) जिसको संविधान निर्माताओं ने अपनाया था, उसके विरुद्ध था। अन्त में अप्रत्यक्ष चुनाव (indirect election) की प्रणाली स्वीकार कर ली गयी।

संविधान साधारण विधि निश्चित करता है और राज्यों को पर्याप्त आजादी देता है। इसके अनुसार, “प्रत्येक राज्य को अपने विधान-मण्डल के आदेशानुसार इतने ‘निर्वाचक’ चुनने चाहिए जितने उस राज्य से सैनेट और प्रतिनिधि सभा (House of Representatives) के सदस्य हों। जैसे एक राज्य के दो सैनेटर और तीन प्रतिनिधि हैं, तो उसे पाँच निर्वाचक चुनने हैं। समय आने पर, ये निर्वाचक एक स्थान पर एकत्रित होते हैं, और लिखित रूप में अपने वोट दो व्यक्तियों को देते हैं जिनमें से कम से कम एक उस राज्य का निवासी न हो जिस राज्य की ओर से वे निर्वाचक नियुक्त हुए हैं। उसके पश्चात् उनके वोटों को बक्स में सील लगा कर सैनेट के सभापति के पास भेज दिया जाता है जो कांग्रेस के दोनों सदनों की उपस्थिति में उनको गिनता है और परिणाम की घोषणा करता है। सर्वाधिक वोट प्राप्त करने वाले को राष्ट्रपति घोषित करना पड़ता है और उससे कम वोट प्राप्त करने वाले व्यक्ति को यू० एस० ए० का उपराष्ट्रपति घोषित किया जाता है।

राष्ट्रपति के चुनाव विधि सम्बन्धी संविधानीय उपबन्ध केवल कुछ काल तक ही चले। १७९६ में ही, यह सबने भली प्रकार समझ लिया था कि राष्ट्रपति के निर्वाचक गणों में अधिकांश एडम्स (Adams) अथवा जैफरसन (Jefferson) को वोट देंगे। १८०० में सुसंगठित राजनैतिक दल राजनैतिक मंच पर प्रकट हो गए और राष्ट्रपति के निर्वाचक इस समझौते (understanding) पर चुने गए थे कि वे अपनी पार्टी के मनोनीत (nominated) व्यक्ति को वोट देंगे। परिणाम यह हुआ कि “आरम्भिक योजना (original plan) का हृदय दस वर्ष में काट कर हटा

दिया गया और उसके पश्चात् इसे ज्यों का त्यों करने का कभी प्रयत्न नहीं किया गया।”

नयी निरुद्धि के परिणामस्वरूप राष्ट्रपति की निर्वाचन प्रणाली अप्रत्यक्ष होने के स्थान पर, जैसा कि संविधान में आरम्भ में उपबन्ध किया गया था प्रत्यक्ष हो गई है। राष्ट्रपति के निर्वाचक आम मतदान द्वारा चुने जाते हैं और वे क्रम से पार्टी को राष्ट्रीय सभा (National Party Convention) के मनोनीत व्यक्ति को वोट देने के लिए बाँधे होते हैं। राष्ट्रपति के निर्वाचन में निर्वाचकगण (electoral college) का सब विवेकाधिकार समाप्त हो गया है।

न्यायाधीश जैक्सन (Justice Jackson) के अनुसार “इस व्यवस्था से गड़बड़ी हो जाती है। यद्यपि मतदाता अक्सर व्यक्तिगत रूप से प्रसिद्ध, स्वतन्त्र तथा इज्जतदार होते हैं, लेकिन अधिकृत रूप से (officially) वे स्वेच्छया पार्टी के पिटू और बौद्धिक दृष्टि से शून्य हो जाते हैं।”

(१) स्वीकृत प्रणाली के बहुत से फायदे बताये जाते हैं। इसमें कार्यपालिका अपने अस्तित्व के लिए “जनता के अलावा और सभी से स्वतन्त्र” रहती है, क्योंकि निर्वाचक गण (Electoral College) के द्वारा जनता ही काम कर सकती है। (२) इससे अशान्ति (tumult) और अव्यवस्था (disorder) के अवसर घट जायेंगे क्योंकि निर्वाचक गण (electoral college) के बहुत से सदस्य होने तथा विभिन्न स्थानों पर उनके अधिवेशन होने के कारण, वे अपनी भावनाओं का उफान जनता तक नहीं पहुँचा पायेंगे। (३) निर्वाचकों (electors) की इस निष्पक्ष और विभाजित स्थिति के कारण षडयन्त्रों और रिश्वत के जरिये आगे बढ़ने में रुकावट पड़ जायगी क्योंकि निर्वाचक गण का निर्माण केवल राष्ट्रपति को चुनने के लिए किया जायगा और कार्य समाप्त होने के पश्चात् यह तुरंत भंग हो जायगा। (४) इसके कारण राष्ट्रपति का चुनाव वे ही लोग कर सकेंगे जो राष्ट्रपति पद के लिए आवश्यक गुणों को अच्छी प्रकार से समझ सकेंगे और जिनके पास इन गुणों की भली भाँति जाँच करने के लिए आवश्यक बातों की जानकारी और योग्यता होगी। हैमिल्टन के अनुसार “चुनाव प्रणाली से यह नैतिक निश्चिन्तता (moral certainty) पैदा होती है कि राष्ट्रपति पद कभी ऐसे व्यक्ति को नहीं मिल सकेगा जिसमें उस पद के उपयुक्त योग्यता नहीं होगी। घटिया दर्जे के षडयन्त्रों की योग्यता और प्रसिद्धि प्राप्त करने की घटिया कला होने से किसी व्यक्ति को एक राज्य में तो ऊँचा पद प्राप्त हो सकता है लेकिन राष्ट्र का आदर और विश्वास प्राप्त करने के लिए उसे कुछ अन्य प्रकार के गुणों और योग्यता की आवश्यकता होगी और संयुक्त राज्य के राष्ट्रपति के महान् पद की प्राप्ति के लिए वे भी काफी मात्रा में होने चाहिएँ।

राष्ट्रपति का चुनाव प्रत्येक लीप वर्ष के नवम्बर मास में होता है। राष्ट्रपति के निर्वाचन के लिए राजनैतिक दल कई मास पूर्व सक्रिय आन्दोलन (campaign) आरम्भ करते हैं। निर्वाचन आन्दोलन (election campaign) को “विश्व में सबसे बड़ा राजनैतिक युद्ध” (the greatest political battle) कहा गया है। चार्ल्स बेयर्ड (Charles Beard) के अनुसार “यह एक विशाल कार्य होता है, इसमें

व्यक्तियों की महत्वाकांक्षाएँ, वर्गों के हित, और समस्त देश का भाग्य दाँव पर लगा होता है। अमेरिका का लगभग प्रत्येक व्यक्ति इसमें भाग लेता है—व्हाइट हाऊस (White House) में राष्ट्रपति से लेकर जो अपने पुनर्निर्वाचन या अपने उत्तराधिकारी के निर्वाचन में व्यस्त रहता है, जूते पालिश करने वालों तथा गैरेज में काम करने वाले लड़कों तक, जो कि प्रत्येक उम्मीदवार की अच्छाई और बुराई में उसी विश्वास के साथ वाद-विवाद करते हैं, जैसा कि किसी हाल की इनामी कुश्ती (prize fight) के सम्बन्ध में करते हैं, सभी इसमें भाग लेते हैं। इस कार्यक्रम में अन्तर्हीन सार्वजनिक अथवा निजी वाद-विवाद होता है, भाषण होते हैं, शोर-शरावा और बैलट डालने का कार्य होता है, महान् राष्ट्रीय कन्वन्शन (National Convention) के लिए हजारों प्रतिनिधियों का चुनाव होता है। कुछ महान् महत्वाकांक्षी नेताओं पर ध्यान केन्द्रित हो जाता है। जनता को अपनी-अपनी रुचि के उम्मीदवारों के गुण दिखाने के लिए प्रचार प्रारम्भ हो जाता है, और प्रकाशनों, जलसों, प्रतिनिधियों के इकट्ठा करने, इत्यादि, पर लाखों डालर खर्च कर दिये जाते हैं।”

चूँकि निर्वाचकगण (Electoral College) जनता के वोटों को केवल रिकार्ड (record) करता है, इसलिए इसे खतम करने और इसके स्थान पर प्रत्यक्ष चुनाव करने की माँग हाल के वर्षों में बहुत बार उठाई गयी है। यह कहा जाता है कि वर्तमान प्रणाली में कुछ बड़े राज्यों के गणमतों (electoral votes) को प्राप्त करके एक उम्मीदवार राष्ट्रपति बनने में सफल हो जाता है, चाहे उसे अपने विपक्षी से कम ही वोट क्यों न मिले हों, और उसके विपक्षी को अधिक राज्यों में, जिनके गणों (college) में वोट कम हों, अधिक वोट मिले हों। १८८८ में हैरीसन (Harrison) को २३३ गणमत (electoral votes) मिले, जबकि क्लीवलैण्ड (Cleveland) को केवल १६८ वोट मिले। फिर भी समस्त देश में उसके पक्ष में ६६,००० से भी अधिक व्यक्तियों ने वोट दिया। क्लीवलैण्ड को दक्षिणी राज्यों में बहुमत प्राप्त हुआ। हैरीसन को उत्तरी राज्यों में, जिनके गणमत कुछ अधिक हैं, थोड़ा बहुमत (small majority) प्राप्त हुआ। दूसरी आलोचना यह है कि निर्वाचक गण प्रणाली अनावश्यक रूप से राष्ट्रपति के चुनाव को विषम और जटिल बना देती है और बहुत से लोग इसे नहीं समझ पाते। सुधार के विरोधियों का कहना है कि यदि निर्वाचक गण को खतम कर दिया गया, तो कुछ राज्यों में चुनाव अधिकारियों को चुनावों में, मतों की गलत गणना करके, बैलट बक्सों को व्यर्थ में भर कर और यह जानते हुए कि उनकी रुचि के उम्मीदवार के प्रत्येक वोट का मूल्य होता है, कुछ लोगों को मत देने से रोककर, धोखाधड़ी करने का अवसर प्राप्त हो जायगा। यदि प्रत्येक वोट गिना जाने लगा, तब जिन राज्यों को अधिक वोटों की आवश्यकता है, वे अपने स्तर को गिरा देंगे ताकि उनके अधिक नागरिक वोट कर सकें। आधुनिक प्रणाली उन लोगों का समर्थन विशेष रूप से प्राप्त करती है, जिनके लिए राष्ट्रपति का चुनाव एक राष्ट्रीय चुनाव संघर्ष के स्थान पर ४८ विभिन्न चुनाव संघर्षों के समान है।

निर्वाचन के पश्चात् राष्ट्रपति अपने पद की शपथ लेता है जोकि इस प्रकार

है, "मैं हड़तापूर्वक शपथ लेता हूँ (अथवा प्रतिज्ञान करता हूँ) कि मैं पूरी वफादारी से संयुक्त राज्य के राष्ट्रपति के पद का निर्वहन (execute) करूँगा और अपनी पूर्ण सामर्थ्य से संयुक्त राज्य के संविधान का संरक्षण, रक्षण और प्रतिक्रिया (preserve, protect and defend) करूँगा।"

यद्यपि राष्ट्रपति को उसके पद से उसके पद की अवधि में नहीं हटाया जा सकता, तो भी उसे महाभियोग (impeachment) के द्वारा हटाया जा सकता है। संविधान उपबन्ध करता है कि राष्ट्रपति पर देशद्रोह, रिश्वत, अथवा किसी बड़े अपराध और कुचातों (misdemeanours) के लिए प्रतिनिधि सभा महाभियोग चला सकती है। उसकी जाँच सेंनेट के द्वारा की जा सकती है जब सुप्रीम कोर्ट का चीफ जस्टिस उसकी अध्यक्षता करे। अपराधी घोषित करने के लिए बहुमत की आवश्यकता होती है। अन्यथा, अपनी अवधि के काल में, राष्ट्रपति सामान्य न्यायालयों के क्षेत्राधिकार (jurisdiction) से बाहर है।

राष्ट्रपति की शक्तियाँ तथा कार्य^१ (Powers and Functions of the President)—राष्ट्रपति की शक्तियों के अनेक स्रोत (sources) हैं। उनमें से कुछ संविधान से प्राप्त हैं, कुछ परिनियमों (statutes) से, कुछ प्रथाओं (usages) से, तथा कुछ न्यायिक निर्णयों (judicial decisions) से प्राप्त हुई हैं।

(१) **कार्यपालिका शक्तियाँ (Executive Powers)**—राष्ट्रपति राज्य का कार्यपालक अध्यक्ष (Executive Head) है। उसका यह कर्तव्य है कि वह देखे कि समस्त कानूनों का विधिवत् पालन किया जाता है। दूसरे, उसे समस्त प्रशासकीय अधिकारियों और फ़ेडरल न्यायालयों (federal courts) के न्यायाधीशों को नियुक्त करने का अधिकार है। उसके द्वारा अथवा उसकी अधिकृत समिति द्वारा नियुक्त किये जाने वाले पदाधिकारियों की संख्या लगभग ६१ लाख है। जब यू० एस० ए० में 'लूट प्रणाली' (Spoil System) अपने प्रबल रूप में लागू थी तब नये राष्ट्रपति को अत्यधिक स्थानों पर नियुक्तियाँ करने का अधिकार था। पूर्वगामी राष्ट्रपति के समर्थक अपने पदों से पृथक् हो जाते थे और नया राष्ट्रपति अपने समर्थकों को नियुक्त करता था। इससे राष्ट्रपति को पर्याप्त अनुग्रह करने का अवसर प्राप्त होता था। क्योंकि लूट-प्रणाली की बुराइयों के विरोध में अत्यधिक आन्दोलन किये गये, अतः प्रतियोगिता परीक्षाओं की पद्धति को आरम्भ किया गया और आजकल ८०% नियुक्तियाँ प्रतियोगिता परीक्षाओं के द्वारा पूरी की जाती हैं। आज भी, सेंनेट की सम्मति और परामर्श (consent and advice) से उच्च पदों की नियुक्तियाँ राष्ट्रपति करता है। उच्च पदाधिकारियों में कैबिनेट के सदस्य, राजदूत, मन्त्री,

१. ज़िक्र के अनुसार अमेरिका का राष्ट्रपति कानून बनाने के बारे में सुझाव देता है; महत्वपूर्ण विषयों को पास कराने के लिए अपने अनुयायियों को संगठित करता है; संकटकालीन विषयों के लिए विशेष अधिवेशन बुलाता है; अवांछनीय विलों का निषेध करता है; प्रशासकीय आदेशों को जारी करता है; वैदेशिक मामलों का प्रबन्ध करता है; तथा कैबिनेट एवं अन्य अफसरों की नियुक्ति करता है।

वाणिज्य दूत (consuls), संघीय न्यायालयों के न्यायाधीश, विभिन्न संघीय आयोगों (commissions) के सदस्य आदि आते हैं। ऐसे विषयों में सैनेट की स्वीकृति आवश्यक है। ऐसे अनेक अवसर आ चुके हैं जबकि सैनेट ने राष्ट्रपति की नियुक्तियों की पुष्टि नहीं की। कुछ राष्ट्रपति उन व्यक्तियों को पदासीन रखने में समर्थ हो सके जिनकी नियुक्ति की पुष्टि सैनेट ने नहीं की। विधि यह है कि एक व्यक्ति को सैनेट के अवकाश काल (recess of the Senate) में नियुक्त किया जाता है। जब सैनेट का अधिवेशन होता है तब वह नियुक्ति का अनुमोदन करने से इंकार कर सकती है, लेकिन नियुक्ति अधिवेशन के अन्त तक चल सकती है। अधिवेशन समाप्त होने पर सैनेट के अवकाश काल में उसी व्यक्ति को पुनर्नियुक्त किया जा सकता है। इस विधि की पुनरावृत्ति की जा सकती है। यह कहा जाता है कि राष्ट्रपति कूलिज (Coolidge) ने इस चाल का प्रयोग मि० चार्ल्स वी० वारेन को महान्यायावादी (Attorney-General) के पद पर रखने में किया। किन्तु, कोई राष्ट्रपति इस चाल का प्रयोग अधिक नहीं करेगा क्योंकि इससे सैनेट के अप्रसन्न हो जाने का भय है और कोई नीतिज्ञ राष्ट्रपति ऐसा करना नहीं चाहेगा।

इस सम्बन्ध में सैनेटोरियल कर्टसी (Senatorial Courtesy) का उल्लेख किया जा सकता है। प्रो० मूनरो ने सैनेटोरियल कर्टसी का वर्णन इन शब्दों में किया है, “संक्षेप में, किसी स्थानीय अधिकारी जैसे फ़ैडरल अटार्नी, पोस्टमास्टर अथवा आन्तरिक राजस्व का कलैक्टर (collector of internal revenue) के मनोनयन (nomination) को अस्वीकृत कर दिया जाता है, यदि सम्बन्धित राज्य के सैनेटर अथवा सैनेटरों से पूर्व ही परामर्श न कर लिया गया हो और उन्होंने अपनी स्वीकृति न दे दी हो, परन्तु शर्त यह है कि सैनेटर राष्ट्रपति के दल का हो। इसको अधिक स्पष्ट रूप में यों रख सकते हैं कि रिपब्लिकन राष्ट्रपति को किसी व्यक्ति को फ़िलाडेलफ़िया के बन्दरगाह का कलैक्टर उस राज्य के रिपब्लिकन सैनेटर (यदि कोई हो तो) से परामर्श किए बिना मनोनीत नहीं करना चाहिए। यदि वह ऐसा करता है तो अन्य सैनेटरों से अपने सहयोगी को सौजन्य के नाते पुष्टि के विरुद्ध मत देने की आशा की जाती है।”

यह कहा जाता है कि सैनेट सदा राष्ट्रपति द्वारा की गई नियुक्ति को रद्द कर देगी यदि सम्बन्धित राज्य का राष्ट्रपति की पार्टी का सैनेटर कोई गम्भीर आपत्ति (serious objection) उठाए। इस विषय में फ़्लायड एच० रॉबर्ट्स की घटना का उल्लेख किया जा सकता है जिसे राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने पश्चिमी वर्जिनिया के फ़ैडरल जिला न्यायालय का न्यायाधीश नियुक्त किया था। नियुक्ति का पार्टी के दो वर्जिनिया के सैनेटरों ने विरोध किया यद्यपि वहाँ के गवर्नर ने उसका समर्थन किया। जब नाम सैनेट में पुष्टि के लिए भेजे गए, तब दोनों सैनेटरों ने घोषित किया कि यह नियुक्ति हमें व्यक्तिगत रूप से नापसन्द है और फल यह हुआ कि नियुक्ति सैनेट द्वारा रद्द कर दी गई। ७२ वोट विरोध में आए और ६ समर्थन में। यह प्रसिद्ध है कि राष्ट्रपति गारफील्ड को, जिसने इस निरुद्धि का उल्लंघन किया था, गोली मार दी गई थी।

पौट्र के अनुसार, “संविधान के निर्माताओं ने नियुक्तियों पर सेंनेट की सम्मति और सलाह देने की शक्ति का समर्थन, राष्ट्रपति की शक्ति पर कुछ प्रतिबन्ध लगाने की दृष्टि से किया था। लेकिन यह प्रतिबन्ध (check) शीघ्र ही एक संगठित राजनैतिक ठगी में परिवर्तित हो गया, जो सेंनेटरीय सौजन्य (senatorial courtesy) के नाम से प्रसिद्ध है। इस प्रणाली में, उच्च राष्ट्रीय पदों की नियुक्ति को छोड़कर, अन्य सब पदों के लिए जब राष्ट्रपति नियुक्ति करता है तब वह उसके सम्बन्ध में, आवश्यक रूप से जिस राज्य में वह व्यक्ति कार्य करेगा अथवा जिस राज्य का वह व्यक्ति है, उस राज्य को अपनी पार्टी के सेंनेटर्स से, उस व्यक्ति के नाम को सेंनेट में भेजने से पहले, सलाह करेगा। यदि उस राज्य में कोई सेंनेटर नहीं चुना गया है, तब वह राज्य के पार्टी चैयरमैन से सलाह करेगा। यदि राष्ट्रपति सेंनेटर्स से सलाह नहीं करता तो सेंनेटर अपने साथियों से उस नियुक्ति विशेष के विरुद्ध वोट देने के लिए कहेंगे। सेंनेटरीय सौजन्य (Senatorial Courtesy) में दोनों पार्टियों के सेंनेटर गठबन्धन कर लेते हैं और इस प्रकार नियुक्ति को अस्वीकृत कर दिया जाता है।”

“वास्तव में इस प्रणाली में सेंनेटर ही असली नियुक्ति करने वाले बन जाते हैं, और राष्ट्रपति केवल अनुमति देने वाला रह जाता है। यह भी अनिवार्य प्रथा है कि जिलों में नियुक्ति करने से पहले सेंनेटर उस जिले के अपनी पार्टी के हाऊस आफ रिप्रेजेंटेटिव्स (House of Representatives) के सदस्यों से भी सलाह करेंगे और इस प्रकार, बिना किसी वैधानिक शक्ति के कुछ नियुक्तियाँ वास्तव में हाऊस आफ रिप्रेजेंटेटिव्स (House of Representatives) भी किया करता है।”

राष्ट्रपति की कार्यमुक्त करने (Remove) की शक्ति—राष्ट्रपति को कार्य-मुक्त करने का भी अधिकार है। आरम्भ में यह घोषित किया गया था कि राष्ट्रपति न्यायाधीशों के अतिरिक्त अपने नियुक्त किए हुए समस्त नियुक्त कर्मचारियों को हटा सकता है। राष्ट्रपति जॉनसन और कांग्रेस में झगड़ा था और कार्यपालिका को सेंनेट की सम्मति के बिना किसी को हटाने से कानूनन मना किया गया। इस कानून को २० वर्ष पश्चात् हटाया गया। १८७६ के अधिनियम ने उपबन्ध किया कि प्रथम द्वितीय तथा तृतीय श्रेणी के पोस्ट मास्टर केवल सेंनेट के समर्थन के पश्चात् हटाए जा सकते हैं। इसके होते हुए भी राष्ट्रपति विल्सन ने एक पोस्टमास्टर को हटा दिया। अभियोग चलाया गया और सुप्रीम कोर्ट ने १८७६ के अधिनियम को अवैध घोषित किया। परिणाम यह हुआ कि राष्ट्रपति की कार्यमुक्त करने की शक्ति से केवल न्यायाधीश^१ मुक्त रहे। वर्तमान स्थिति यह है कि राष्ट्रपति स्वेच्छा से कार्य-

१. Myers V. United States में सुप्रीम कोर्ट के चीफ जस्टिस श्री टैफ्ट ने यह कहा था, “राष्ट्रपति के हाथों में प्रशासनिक शक्ति देने का अर्थ वास्तव में कानून को लागू करने की शक्ति देना था। उनको उसे अपने सहायकों की सहायता से करना चाहिए..... चूँकि उसे यह कार्य सौंपा गया है कि वे (कानून) ठीक प्रकार से लागू किए जाएँ अतः इसका अर्थ यह होता है (यद्यपि ऐसा लिखा नहीं गया है) कि उसके निर्देशन में कानून लागू करने वाले को चुनने की शक्ति भी

पालिका के अधिकारियों को कार्य मुक्त कर सकता है किन्तु न्यायिक और अवशिष्ट शक्तियाँ रखने वाले "रेग्युलेटरी कमिश्नरों" को कानून द्वारा संरक्षण दिया जा सकता है।

राष्ट्रपति की सैनिक शक्तियाँ—राष्ट्रपति सशस्त्र सेनाओं का कमाण्डर-इन-चीफ है। उस हैसियत में वह देश की प्रतिरक्षा तथा शत्रु को पराजित करने के उद्देश्य से प्रत्येक कार्यवाही करने का अधिकारी है। अमेरिका का राष्ट्रपति अमेरिका की सेनाओं को विश्व में किसी भी स्थान पर भेज सकता है। इस शक्ति का प्रयोग राष्ट्रपति लिंकन ने गृह-युद्ध के समय उन स्टेटों में भी बन्दी प्रत्यक्षीकरण (habeas corpus) को निलम्बित (suspend) करने के लिए किया, जिनमें गृह-युद्ध के दिनों में युद्ध नहीं हो रहा था। राष्ट्रपति विल्सन ने प्रथम विश्वयुद्ध में राष्ट्रीय जीवन के लगभग प्रत्येक अंश (particle) की शक्तियाँ प्राप्त कीं और प्रयुक्त कीं। यही बात राष्ट्रपति रूजवेल्ट पर द्वितीय महासमर के समय में लागू थी। इसी शक्ति के प्रयोग से मैक्सिको (Mexico) में अनेक बार हस्तक्षेप किया गया, १९०० में पेरू की रक्षा की गई और १९१८ में रूस पर आक्रमण किया गया।

राष्ट्रपति जल और थल पर सशस्त्र सेनाओं^२ का संचालन करता है। वह

उसकी प्रशासनिक शक्तियों (Executive Powers) का एक अंग है। इसका और अधिक अर्थ यह होगा (अथपि खुले शब्दों में पद से हटाने की शक्ति पर कोई सीमा नहीं लगाई है) कि जैसे कि उसके द्वारा प्रशासनिक अधिकारियों का चुनाव करना, उनके द्वारा कानूनों को लागू करने के लिए आवश्यक है, उसी प्रकार से जिनके लिए वह और अधिक जिम्मेदार नहीं होना चाहता, उन्हें पद से हटाने की शक्ति भी उसे प्राप्त है।^३

१. हूवर कमिशन (१९४६) की रिपोर्ट के अनुसार, "स्वतन्त्र विनियमन आयोग (Independent Regulatory Commission) संघीय सरकार का कुछ नया अंश है। इसमें एक बोर्ड अथवा कमिशन होता है, कोई प्रशासनिक विभाग नहीं होता और वह कुछ निजी कार्य-क्रमों के विनियमन (regulation) में व्यस्त रहता है।" इस प्रकार की संस्थाओं में दो प्रकार की विनियमन शक्तियाँ निहित होती हैं। कुछ को जैसे कि 'अन्तर्राज्य वाणिज्य कमिशन' को किसी विशेष उद्योग पर नियन्त्रण रखने की विस्तृत शक्तियाँ प्रदान कर दी जाती हैं, और कुछ को मुक्त प्रतियोगिता (Free Competition) की प्रणाली को हानि पहुँचाने वाली बातों को रोकने के लिए विशेष शक्ति प्रदान की जाती है। संघीय व्यापार आयोग को अन्तर्राज्य व्यापार में लगे हुए व्यापारियों में अनुचित मुक्त प्रतिस्पर्धा रोकने की शक्ति प्रदान की गई है। प्रशासनिक प्रबन्ध विषयक राष्ट्रपति की कमेटी (१९३७) की रिपोर्ट के अनुसार, इन स्वतन्त्र कमिशन को विनियमन करने की नीतियों की खोज करने, उन्हें बनाने तथा लागू करने की विस्तृत शक्तियाँ प्रदान की गई हैं। व्यापार में अपराध करने वालों के मामलों की खोज तथा उन्हें सजा दिलाने का कार्य इन्हें सौंपा गया है। न्यायालयों के अनुसार इन्हें भी कानूनों के अनुसार ठोस मामलों में व्यक्तियों के अधिकारों और कर्तव्यों पर निर्णय देने का अधिकार दिया गया है। वास्तव में ये छोटी-छोटी स्वतन्त्र सरकारें हैं जो रेलवे, बैंक और रेडियो इत्यादि की समस्याओं को सुलझाती हैं।

२. युद्ध का व्यक्तिगत रूप से संचालन करने में आज किसी राष्ट्रपति को जिन समस्याओं का सामना करना पड़ता है, वे वैधानिक के बजाय राजनैतिक और व्यावहारिक (political and practical) अधिक हैं। पिछले उदाहरणों की साक्षियों के आधार पर यह कहा जा सकता है कि उसके

विजित प्रदेशों का शासन उस समय तक चलाता है जब तक कांग्रेस नागरिक प्रशासन की व्यवस्था न कर दे।

विदेशी कार्य-सम्बन्धी अधिकार—राष्ट्रपति विदेशी सम्बन्धों के क्षेत्र में छाया रहता है। संविधान उसे संधि करने, राजदूत तथा वाणिज्य दूत (consul) नियुक्त करने तथा विदेशी राजदूतों और वाणिज्य दूतों का स्वागत करने का अधिकार देता है। जहाँ तक संधियों का सम्बन्ध है, उनकी सैनिक के बहुमत से पुष्टि होनी अनिवार्य है। किन्तु यह निश्चित नहीं है कि सैनिक सदा राष्ट्रपति द्वारा प्रस्तावित संधि को स्वीकृत करेगी। यह प्रसिद्ध है कि यद्यपि राष्ट्रपति विलसन ने वर्साइ की संधि (१९१९) (The Treaty of Versailles of 1919) पर हस्ताक्षर कर दिए थे पर सैनिक ने उसे स्वीकृत करने से इंकार कर दिया। 'सैनेटोरियल कन्फर्मेंशन' प्राप्त करने की कठिनाइयों से बचने के लिये बहुधा राष्ट्रपति "अधिशक्तिकीय समझौतों" (executive agreements) की विधि का पालन करते हैं। ऐसे समझौते के लिए सैनिक के समर्थन की आवश्यकता नहीं होती किन्तु व्यवहार में उनका बड़ी प्रभाव होता है। इसी विधि से हैटी (Haiti), सैंटो डोमिंगो (Santo Domingo), हवाई द्वीप समूह और टेक्सास को मिलाया गया था। राष्ट्रपति थियोडोर रूजवेल्ट और जापान के सम्राट् में जवानी समझौते द्वारा इसके लिए सहमत हुए थे कि राष्ट्रपति कांग्रेस को निषेध कानून (exclusion legislation) को समाप्त करने के लिए प्रेरित करेगा और जापानी पक्ष कुलियों के निकास को रोकने के लिए सहमत हुए थे। इसी प्रकार, अमेरिका के राष्ट्रपति अनेक देशों से वाणिज्य समझौते सैनिक की सम्मति के बिना करते हैं। राजदूतों और वाणिज्य दूतों की नियुक्ति के लिए सैनिक का समर्थन आवश्यक है।

हाइमैन (Hyman) के अनुसार "अन्तर्राष्ट्रीय कानूनों में सार्वभौमिक सत्ता

व्यक्तिगत रूप से; मैदान में उतरने पर कोई रोक नहीं है। वास्तव में, एक मात्र राष्ट्रपति को इच्छा-नुसार एटम बम गिराने का अधिकार देकर, कानून ने अब उसे सीधे कमाण्ड करने की शक्ति भी दे दी है, जिसके सम्बन्ध में, राष्ट्रपति एण्ड्रयू जैक्सन (Andrew Jackson) और जचारी टेलर (Zachary Taylor) के दिनों में, जबकि उन्होंने स्वयं बाहर आकर कुछ विद्रोहियों को फांसी पर लटकाने की धमकी दी थी, कोई स्वयं में भी नहीं सोच सकता था।

१. अमेरिका के सुप्रीम कोर्ट के अनुसार "विदेशी मामलों पर संघीय शक्ति मूलतः और सारतः, आन्तरिक मामलों (internal affairs) की शक्ति से, न केवल भिन्न है, बल्कि शक्ति के प्रयोग में भाग लेना भी विशेष रूप से सीमित है। इस महत्वपूर्ण, जटिल, नाजुक बहुमुखी समस्याओं वाले विस्तृत बाहरी मामलों के क्षेत्र में अकेले राष्ट्रपति को ही, राष्ट्र के प्रतिनिधि के रूप में कुछ कहने-सुनने की शक्ति है। वह सैनिक की सम्मति और सलाह से संधियाँ करता है, लेकिन इस सम्बन्ध में बातचीत करने का अधिकार केवल उसे है। इस बातचीत के, समझौता करने के क्षेत्र में, सैनिक हस्तक्षेप नहीं कर सकता और न कांग्रेस दखल दे सकती है। जैसा कि हाऊस आफ रिप्रेजेंटेटिव्स (House of Representatives) में ७ मार्च, १८०० को मार्शल (Marshall) ने अपने महान् तर्क में कहा "राष्ट्रपति ही विदेशी मामलों में राष्ट्र का एकमात्र कर्मेन्द्रिय है और वह ही विदेशी राष्ट्रों के सामने इसका प्रतिनिधि है।"

के रूप में संयुक्त राज्य का अस्तित्व बनाये रखने, शान्ति बनाये रखने और युद्ध-काल में विजय की तैयारी करने के लिए विदेशी क्षेत्र में राष्ट्रपति का परमाधिकार (prerogative) धीरे-धीरे विस्तृत होता गया है ; राष्ट्रपति विदेशी नीति की न केवल घोषणा करते हैं, अपितु वे इसकी रचना भी करते हैं। विदेशी नीति का रूप अक्सर राष्ट्रपति के स्वरूप पर बहुत निर्भर करता है। फिर, राष्ट्रपति के कूटनीतिक परमाधिकार का विस्तार, जब उसके मुख्य प्रशासनिक अधिकारों तथा कमांडर-इन-चीफ (C-in-C) के क्षेत्र के अधिकारों से मिल जाता है, तब जैसा कि हैमिल्टन (Hamilton) ने स्वीकार किया है, उसके हाथों में युद्ध की स्थिति पैदा करने की सामर्थ्य दे देता है, जिसे कांग्रेस को स्वीकार करना पड़ता है। यह खतरा, जैसा कि राष्ट्रपति जेम्स के० पोलक (James K. Polk) के मैक्सिको युद्ध के समय कार्य करने से स्पष्ट है, सदा रहता है। लेकिन आधुनिक काल में, शीत युद्ध (cold war), अर्द्ध-युद्ध (half war) और अघोषित युद्ध (undeclared war) के समय में, यह पता चलता है कि राष्ट्रपति की युद्ध करने की शक्ति ने वास्तविक रूप से कांग्रेस के “युद्ध की घोषणा” करने के अधिकार को निगल लिया है।

अमेरिका के राष्ट्रपति को देशों और सरकारों को मान्यता देने का अधिकार है। ऐसा वह सम्बन्धित राज्यों के राजदूतों का स्वागत करके करता है। राष्ट्रपति किसी राष्ट्र से असन्तोष प्रकट करने के लिए उस राष्ट्र के राजनैतिक प्रतिनिधि को हटा देता है अथवा सम्बन्धित राष्ट्र से राजदूत अथवा वाणिज्यदूत को वापिस बुलाने की माँग करता है।

राष्ट्रपति सेंनेट की सम्मति से ही युद्ध घोषणा कर सकता है। किन्तु राष्ट्रपति कूटनीतिक सम्बन्ध ऐसे बना सकता है और सेना को ऐसी व्यवस्था में खड़ा कर सकता है जिससे युद्ध अनिवार्य हो जाए। ऐसा राष्ट्रपति फ्रांक्लिन रूजवेल्ट ने धुरी राष्ट्रों (Axis Powers) के विरुद्ध भाषण देकर किया। इसी प्रकार से राष्ट्रपति विल्सन से ‘लुसीटेनिया’ (The Lusitania) को वाशिंगटन स्थित जर्मन राजदूत की चेतावनी देने के पश्चात् भी इंग्लैंड भेजकर प्रथम विश्व-युद्ध में संयुक्त राज्य के कूटने के लिए मार्ग प्रशस्त किया। किन्तु, युद्ध को समाप्त करने अथवा निलम्बित करने का अधिकार अकेले राष्ट्रपति को ही है।

संकटकालीन अधिकार—काँग्रेस ने राष्ट्रपति को अनेक ऐसे अधिकार दिए हैं जिनका संकट काल में प्रयोग किया जा सकता है। शत्रु से व्यापार करने के विषय में अधिनियम, १९१७ (Trading with the Enemy Act of 1917) के अन्तर्गत राष्ट्रपति फ्रैंक्लिन रूजवेल्ट ने एक दिन बैंक-अवकाश (Bank holiday) घोषित किया और सोने-चाँदी के निर्यात और विदेशी विनिमय (Foreign Exchange) व्यापार को रोका। संकट की परिभाषा राष्ट्रपति पर छोड़ दी गई है। राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने योरूप में १९३९ में युद्ध आरम्भ होने पर संकट की घोषणा की और १९४१ के मध्य में ‘सीमित संकट’ (limited emergency) की घोषणा की। दिसम्बर, १९४१ में यू० एस० ए० के युद्ध में प्रवेश के समय बहुत से कानून बनाए गए जिनके द्वारा राष्ट्रपति को देश के संसाधनों (resources), औद्योगिक

प्लाण्टों और मानवीय शक्ति पर नियन्त्रण मिल गया ।

इस्पात उद्योग मुकद्दमा (Steel Industry Case)—राष्ट्रपति ट्रूमैन (President Truman) के द्वारा इस्पात उद्योग पर कब्जा (seizure) करने का यहाँ जिक्र किया जा सकता है । उस समय अमेरिका कोरिया-युद्ध में व्यस्त था, यद्यपि युद्ध की औपचारिक रूप से कोई घोषणा नहीं की गयी थी । उसने राष्ट्रीय संकट-कालीन स्थिति (National Emergency) की घोषणा कर दी थी, फिर भी प्रेसीडेंट ट्रूमैन को राष्ट्रपति रूजवेल्ट की तरह युद्ध शक्तियाँ नहीं प्रदान की गयीं थीं । अमेरिका उत्तरी अटलांटिक प्रतिरक्षा सेनाएँ बनाने के लिए वचन-बद्ध था । वह इंग्लैंड को कच्चा लोहा भेजने तथा उसकी अर्थ-व्यवस्था पर पड़ने वाले दबाव को कम करने के लिए भी वचन-बद्ध था । ऐसे समय में श्रमिकों ने इस्पात उद्योग के साथ नए समझौते के लिए बातचीत प्रारम्भ की । गत्यवरोध (deadlock) पैदा हो गया और उसको हल करने के सभी प्रयत्न व्यर्थ हो गए । प्रतिरक्षा मन्त्री (Secretary of Defence) ने राष्ट्रपति को सूचित कर दिया कि यदि हड़ताल लम्बी हो गई तो सैनिक संस्थानों (military establishments) की प्रतिरक्षा की तैयारियों में रुकावट पड़ जाएगी । फलस्वरूप राष्ट्रपति ट्रूमैन ने इस्पात उद्योग पर कब्जा करने की आज्ञा दे दी । मजदूर काम पर लग गए और लोहा कम्पनियाँ मामले को अदालत में ले गयीं । सुप्रीम कोर्ट के तीन जजों ने, राष्ट्रपति के कार्य को उचित ठहराया । उन्होंने यह स्वीकार किया कि राष्ट्रपति का यह कार्य असाधारण है लेकिन जिन स्थितियों में यह कार्य किया गया है, वे भी असाधारण हैं । लोहा उद्योग पर कब्जा करके राष्ट्रपति ने, हाल ही में कांग्रेस के द्वारा पास किए गए कूटनीति और सैनिक कानूनों को भली प्रकार से लागू करने के अलावा और कुछ नहीं किया है । लेकिन सुप्रीम कोर्ट के ६ जजों ने राष्ट्रपति के कार्य को अवैधानिक घोषित किया । उनके विचार इस प्रकार थे—

जस्टिस ब्लैक (Justice Black)—राष्ट्रपति की कोई भी आज्ञा दे देने की शक्ति का स्रोत या तो कांग्रेस का कोई कानून होना चाहिए, अथवा स्वयं संविधान होना चाहिए । कोई कानून इस प्रकार, जैसा कि राष्ट्रपति ने किया है, खुले तौर पर राष्ट्रपति को जायदाद पर आधिपत्य कर लेने की शक्ति प्रदान नहीं करता और न किसी कांग्रेस के विधान की ओर ही हमारी दृष्टि खींची गयी है, जिसमें इस प्रकार के कार्य के लिए शक्ति ध्वनित रूप से भी दी गयी हो ।

जस्टिस फ्रैंकफर्टर (Justice Frankfurter)—हम इस प्रश्न का उत्तर राष्ट्रपति की शक्तियों की विस्तृत विवेचना किए बगैर दे सकते हैं और हम ऐसा ही करेंगे भी । मैं यह वर्णन करने का प्रयत्न नहीं करूँगा कि पद के कारण यहाँ तक कि कांग्रेस की घटाने की शक्ति से भी अधिक; उसको क्या प्राप्त हो जाता है । कांग्रेस के कार्य करने तक उसको कौन-सी शक्ति मिली रहती है; कौन-सी समस्याओं का समाधान कांग्रेस कर सकती है, और कौन-सी का राष्ट्रपति, तथा कौन-सी समस्याएँ ऐसी हैं जिन्हें दोनों सुलझा सकते हैं । कि कौन सी शक्ति का प्रयोग केवल कांग्रेस ही कर सकती है और राष्ट्रपति को नहीं दी जा सकती ।

जस्टिस डगलस (Justice Douglas)—संकटकालीन स्थिति से शक्ति पैदा नहीं होती; इससे ऐसा अवसर पैदा होता है, जिसमें शक्ति का प्रयोग किया जा सकता है। और इस तथ्य से, कि ऐसा कदम उठाना आवश्यक था, जिससे कि लोहे का उत्पादन जारी रहे, यह अर्थ नहीं निकलता कि कांग्रेस के स्थान पर, राष्ट्रपति को कदम उठाने की सांविधानिक शक्ति प्राप्त है। कांग्रेस और राष्ट्रपति दोनों राष्ट्रीय कल्याण के संरक्षक हैं। . . . यदि हम एक राष्ट्रपति के वर्तमान शक्ति प्रयोग का समर्थन करें तो हम संविधान के अनुच्छेद २ (Article II) को विस्तृत कर रहे होंगे, और यह वर्तमान संकटकालीन स्थिति की राजनैतिक सुविधा के लिए उसे फिर से लिखने के समान होगा। आज एक दयालु राष्ट्रपति वेतन बढ़ाने तथा लोहे का उत्पादन जारी रखने के लिए कब्जा कर लेने की शक्ति का प्रयोग करता है, कल को दूसरा राष्ट्रपति उसी शक्ति का प्रयोग वेतन बढ़ाने से रोकने, मजदूर संघों को नष्ट करने और मजदूरों को उस कठोरता से नियमबद्ध (regiment) करने के लिए करेगा, जैसा कि आज उद्योगपतियों के अनुसार उन्हें, इस कब्जा करने की शक्ति के द्वारा नियमबद्ध किया गया है, कर सकता है।

मि० जस्टिस जैक्सन (Justice Jackson)—जिसने भी, संक्रान्तिकाल (transitional period) और सार्वजनिक उद्विग्नता (anxiety) के काल में राष्ट्रपति के कानूनी सलाहकार का कार्य किया है, उसको बात स्पष्ट होगी कि राष्ट्रपति की विस्तृत और अपरिभाषित (comprehensive and undefined) शक्तियों से राजनैतिक लाभ भी हैं और देश के लिए भयानक खतरे भी। हमें इस मौके पर कमाण्डर-इन-चीफ के रूप में राष्ट्रपति की शक्तियों को सीमित करने अथवा उन्हें घटाने का प्रयत्न नहीं करना चाहिए। हमारे समाज की सुरक्षा के लिए जिस समय सेनाएँ विदेशी शक्ति से संघर्ष कर रही हैं, उस समय मैं, राष्ट्रपति की उन्हें निर्देशन देने की एक मात्र शक्तियों की असीमित व्याख्या करने के लिए तैयार रहूँगा। लेकिन जब उनका प्रयोग अपने ही समाज पर होता है और वह भी इसलिए नहीं कि कोई विद्रोह खड़ा हो गया है, बल्कि इसलिए कि श्रम और पूँजी के बीच में विधिसम्मत आर्थिक संघर्ष उठ खड़ा हुआ है उनकी ऐसी व्याख्या करना उचित नहीं है।

मि० जस्टिस बरटन (Justice Burton)—वर्तमान स्थिति की तुलना उस स्थिति से नहीं हो सकती, जिसमें अभियान या आक्रमण होने वाला हो। हमारे सामने यह मामला नहीं है कि ऐसी भयंकर स्थिति का सामना करने के लिए राष्ट्रपति की सांविधानिक शक्तियाँ कौन सी होंगी और न यही दावा किया गया है कि वर्तमान कब्जा करने की आज्ञा, राष्ट्रपति ने कमाण्डर-इन-चीफ की हैसियत से राष्ट्र को युद्ध छेड़ने अथवा आशंकित युद्ध का सामना करने के लिए, तैयार करने की गरज से दी है, और सैनिक आज्ञा है। नियन्त्रक तथ्य (controlling fact) इस समय यह है कि कांग्रेस ने, सांविधानिक रूप से दी गई शक्तियों के अन्तर्गत, राष्ट्रपति के लिए, कब्जा करना छोड़ कर, अन्य कार्यविधियाँ वर्तमान स्थितियों के समान स्थितियों का सामना करने के लिए निर्धारित कर दी हैं।

मि० जस्टिस क्लार्क (Justice Clark) अन्त में, "मेरा कथन यह है

कि जहाँ कांग्रेस ने वर्तमान के समान स्थितियों का सामना करने के लिए कुछ विशिष्ट कार्यविधियाँ निर्धारित कर दी हैं वहाँ उसे ऐसे संकट में उन कार्यविधियों का प्रयोग करना चाहिये, लेकिन जहाँ कांग्रेस ने ऐसा नहीं किया है वहाँ राष्ट्रपति देश के सम्मुख उपस्थित स्थिति की गुरुता के अनुसार अपनी स्वतन्त्र शक्ति का प्रयोग कर सकता है।”

१९३७ में प्रकाशित की गयी सरकारी रिपोर्ट में अमेरिकन राष्ट्रपति की प्रशासनिक प्रधान (administrative head) की स्थिति का वर्णन इन शब्दों में किया गया है, “राष्ट्रपति, संयुक्त राज्य का जनरल मैनेजर है। संविधान के अन्तर्गत कार्यपालिका विभाग (executive department) का मतलब ही यह है कि एक शक्तिशाली और संगठित केन्द्र पर, सम्बद्ध शासन की नीति निर्माण करने और उसे लागू करने का उत्तरदायित्व सौंप दिया जाये। अपनी प्रकृति के फलस्वरूप, कांग्रेस या तो प्रशासनिक कार्य करने में असमर्थ है, या किसी भी प्रभावी रूप में प्रशासन में व्यस्त अधिकारियों और संस्थाओं से जवाब-तलब करने में असमर्थ है। इस क्षेत्र में राष्ट्रपति के कर्तव्य और जिम्मेदारियाँ, केवल रोजाना की ऊपरी देख-भाल की नहीं हैं, अपितु उसे विस्तृत विवेकाधीन शक्तियाँ (discretionary powers) प्राप्त हैं।”

२ न्यायिक शक्तियाँ (Judicial Powers)—राष्ट्रपति को क्षमा और प्रविलम्बन (reprieve) प्रदान करने की शक्ति है। इस शक्ति को प्रयुक्त करने के लिए उसे किसी की सम्मति प्राप्त करने की आवश्यकता नहीं है। क्षमा (pardon) का तात्पर्य दण्ड पाने से छुटकारा देना है। यह बिना शर्त अथवा शर्त हो सकता है। यदि यह बिना शर्त होता है तो अपराधी को बिल्कुल मुक्त कर दिया जाता है। यदि यह शर्त होता है तो यह अपराधी पर कुछ अधिवंधन (obligations) और निर्योग्यताएँ (disabilities) लगा देता है। प्रविलम्बन से दण्ड केवल कुछ काल के लिए स्थगित हो जाता है। ऐसा पग मानवी दृष्टिकोण के आधार पर अथवा इस आशा से उठाया जाता है कि नए प्रमाण प्राप्त हो सकें। राष्ट्रपति महाभियुक्तों (impeached) को छोड़ कर अन्य संघीय कानून को तोड़ने वाले अपराधियों को क्षमा कर सकता है। उसे राज्यों के कानूनों को भंग करने वाले अपराधी को क्षमा करने का अधिकार नहीं है। कभी-कभी राष्ट्रपति सर्व-क्षमा (amnesty) स्वीकार करता है। सर्व-क्षमा एक प्रकार की सामूहिक क्षमा है, जोकि अपराधियों के एक दस्ते को दी जाती है। राष्ट्रपति जैफरसन ने उन सब को स्वतन्त्र कर दिया जिनको राज्यद्रोह अधिनियम, १७९८ (The Sedition Act of 1798) के अन्तर्गत दण्ड मिला था। राष्ट्रपति वाशिंगटन ने केवल ९ आदमियों को क्षमा प्रदान की थी लेकिन राष्ट्रपति ट्रूमैन ने केवल १९५२ में ५०० नागरिकों और ९,००० सैनिकों को क्षमा प्रदान की।

३ विधायिनी शक्तियाँ (Legislative Powers)—यद्यपि राष्ट्रपति अध्यक्षीय सरकार का प्रमुख (head) है और कांग्रेस में नहीं बैठता, तथापि उसे पर्याप्त

विधायिका शक्तियाँ प्राप्त हैं। उसकी शक्तियाँ इतनी अधिक हैं कि उसको विधायी क्षेत्र (legislative field) में नेता कहा जाता है।

रूजवेल्ट (Roosevelt) के अनुसार “सैद्धान्तिक रूप से, कार्यपालिका का विधान बनाने से कोई सम्बन्ध नहीं है। व्यवहार में, आज की स्थिति में, कार्यपालिका जनता की एक विशिष्ट प्रतिनिधि है, और उसे ऐसा होना भी चाहिए। कार्यपालिका (executive) ही एक ऐसा, एक मात्र साधन है, जिसके द्वारा जनता इच्छानुकूल विधान की मांग कर सकती है। इसलिए एक योग्य कार्यपालिका को अमेरिकन राजनीतिक जीवन की वर्तमान स्थिति में उचित प्रकार का कानून पास कराने में बहुत क्रियात्मक भाग लेना चाहिए।”

संविधान उपबन्ध करता है कि राष्ट्रपति “समय-समय पर राष्ट्र की दशा के सम्बन्ध में सूचनाएँ कांग्रेस को देगा और विचारार्थ ऐसे साधनों की सिफारिश करेगा जिनको वह आवश्यक और लाभकर समझे।” यह उपबन्ध कांग्रेस को सन्देश भेजने की शक्ति का आधार है। कांग्रेस को भेजे गए राष्ट्रपति के सन्देश महत्त्वपूर्ण कार्य करते हैं। कभी-कभी, किसी नये कानून के विषय में निर्देश (directives) दिए जाते हैं और उनको पास करने की आवश्यकता बताई जाती है। ऐसे अवसर पर, राष्ट्रपति की सिफारिशों के आधार पर एक विधेयक आरम्भ किया जाता है। कभी-कभी सन्देश का उद्देश्य जनमत को प्रभावित करना होता है। इसका उद्देश्य समस्त देश में जनमत को जाग्रत करना और जनता को कांग्रेसमैनों के पास पत्र, तार, आदि किसी विशेष विधेयक को पास करने के लिए भेजने को प्रोत्साहित करना होता है। ऐसा सन्देश अमेरिका की जनता के नाम एक ‘उपदेश’ (sermon) होता है और यह समाचार पत्रों में शीर्षक बनता है। राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने जनता के नाम रेडियो पर ‘फायरसाइड चैट’ माला के के अन्तर्गत भाषण दिए थे। ये भाषण विभिन्न विषयों पर थे और कभी “परीक्षण गुब्बारों” (trial balloons) की भाँति उपयोगी होते थे। इनका उद्देश्य राष्ट्रपति द्वारा प्रस्तुत किए गये कुछ प्रस्तावों पर जनता की प्रतिक्रिया ज्ञात करना होता है। कई अवसरों पर सन्देश का अभिप्राय विदेशों में कोई बात पहुँचाना होता है। “कभी राष्ट्रपति का सन्देश कोई सिद्धान्त प्रस्थापित करता है, जिसे सार्वजनिक रूप से मौलिक (fundamental) के समान स्वीकृत कर लिया जाता है और देश के कानून का इस प्रकार अंग बन जाता है जैसे उसकी उत्पत्ति संविधान के साथ ही हुई हो।” कांग्रेस को प्रेषित एक सन्देश के द्वारा ही राष्ट्रपति मनरो ने प्रसिद्ध मनरो सिद्धान्त घोषित किया जोकि यह कहता है कि “पश्चिमी संसार में योरोपियनों के और अधिक उपनिवेशों के विस्तार और प्रभाव को अमेरिका सहन नहीं करेगा।” प्रेजिडेण्ट रूजवेल्ट के १९४१ और १९४५ के बीच कांग्रेस को दिए गये सन्देशों का उद्देश्य योरोप के राष्ट्रों को द्वितीय महासमर के विषय में अमेरिका का दृष्टिकोण समझाना था।

राष्ट्रपति के सन्देशों का स्पष्ट परिणाम यह है कि कांग्रेस द्वारा पारित कानून उन सन्देशों से अत्यधिक प्रभावित होता है। समाचारपत्रों में और प्लेटफार्म पर इन सन्देशों पर इतना अधिक विवाद होता है कि कोई कांग्रेस उन सन्देशों को

रद्द करने का साहस नहीं कर सकती। उसे राष्ट्रपति द्वारा इच्छित कानून पास करने ही पड़ते हैं। राष्ट्रपति राष्ट्र नायक (leader of the country) होता है, उसके पीछे जनता का हाथ रहता है और जनता आशा करती है कि कांग्रेस उन कानूनों को पास करेगी जिनकी राष्ट्रपति मांग करता है।

‘राष्ट्रपति-लौबी’ (Presidential Lobby) का यहाँ उल्लेख किया जा सकता है। देश की कार्यपालिका का अध्यक्ष होने के कारण, वाशिंगटन में राष्ट्रपति के अपने प्रभाव में सबसे अधिक शक्तिशाली लौबी होती है। कार्यपालिका उस विशेष कानून (measures) के समर्थन में अत्यधिक तथ्य और आँकड़े (facts and figures) एकत्रित कर सकती है जिसे राष्ट्रपति पास कराना चाहता है। विधेयक के विरोधियों को तथ्य और आँकड़े एकत्रित करने की इतनी अधिक सुविधा प्राप्त नहीं होती, वे कार्यपालिका के तर्कों का उत्तर नहीं दे पाते और उस अवसर पर कार्यपालिका का दृष्टिकोण अपनाए जाने और इच्छित कानून के पास होने की ही अधिक सम्भावना रहती है। इस कथन में कोई आश्चर्य नहीं है कि राष्ट्रपति कानून का आरम्भ (initiate) और अभिवर्धन (promote) कर सकता है और अनुकूल परिस्थितियों (favourable conditions) में, उसके पास होने का विश्वास कर सकता है।

राष्ट्रपति को ‘निषेधाधिकार’ (veto) भी प्राप्त है। संविधान के अनुसार, “संनेट और प्रतितिथि सभा में पारित होने के पश्चात् प्रत्येक विधेयक, कानून बनने से पूर्व, संयुक्त राज्य के राष्ट्रपति के पास भेजा जायगा; यदि वह उसे स्वीकार करता है तो वह उस पर हस्ताक्षर करेगा, लेकिन यदि ऐसा नहीं करता तो वह उसे अपनी आपत्तियों (objections) के साथ उस सदन को लौटायेगा जिसमें विधेयक आरम्भ (originated) हुआ था। वह सदन आपत्तियों को अपने ‘जरनल’ (Journal) में प्रकाशित करेगा और उन पर पुनर्विचार करेगा। यदि, पुनर्विचार के पश्चात् उस सदन के ३ सदस्य उस विधेयक को पास करने का समर्थन करें तो उसे आपत्तियों के साथ दूसरे सदन में भेज दिया जायगा जो कि इस पर इस प्रकार से सिफारिश करेगा और यदि उस सदन के ३ सदस्य उसका समर्थन करेंगे, तो वह कानून बन जायेगा। किन्तु ऐसे समस्त अवसरों पर प्रत्येक सदन में वोटें हाँ और नाँ (yeas and nays) से निश्चित की जायेंगी और प्रत्येक सदन के विधेयक के समर्थकों और विरोधियों के नाम उन सदन के ‘जरनलों’ (Journals) में अंकित किए जायेंगे। यदि राष्ट्रपति किसी विधेयक को दस दिन के अन्दर (रविवारों को छोड़ कर) वापिस नहीं लौटाता जो कि उसके पास भेजा जाता है, तो वह विधेयक उसी प्रकार कानून बन जायेगा जैसे कि उसने उसपर हस्ताक्षर कर दिए हों, सिवाय इसके कि कांग्रेस अपने स्थगन (adjournment) के द्वारा उसकी वापसी को रोक दे, जिस अवस्था में वह कानून नहीं बनता।”

कांग्रेस ने अनेक विधेयकों को पारित कर राष्ट्रपति के पास स्वीकृति के लिए भेजा है। वह प्रत्येक विधेयक को स्वीकृत करने के लिए बाध्य नहीं है। उसे दो प्रकार के निषेधाधिकार हैं। यदि कोई विधेयक राष्ट्रपति के पास अधिवेशन के

अन्त के निकट भेजा जाता है और वह उसे स्वीकृत करना नहीं चाहता, तो वह उस विधेयक को केवल उसकी ओर ध्यान न देकर समाप्त (kill) कर सकता है। केवल कोई कार्यवाही न करके ही (by mere inaction) वह विधेयक को समाप्त कर सकता है। इसे “पाकिट वीटो” (pocket veto) कहते हैं। राष्ट्रपति को एक अन्य प्रकार का निषेधाधिकार भी होता है। वह किसी विधेयक को अस्वीकृत कर कांग्रेस को लौटा सकता है। यदि कांग्रेस उस विधेयक को पास करना ही चाहे, तो वह उस विधेयक को $\frac{2}{3}$ बहुमत से पुनः स्वीकृत करके राष्ट्रपति को अंगीकृत करने के लिए प्रेषित करती है। ऐसी घटना होने पर, यदि राष्ट्रपति विधेयक को अंगीकृत न भी करना चाहे तो भी राष्ट्रपति के निषेधाधिकार के होते हुए विधेयक कानून बन जाता है। किन्तु, यह स्मरणीय है कि कांग्रेस विधेयकों को कठिन्ता से पुनः पारित करती है। इसका प्रमुख कारण यह है कि कांग्रेस के पास समय का अभाव रहता है और उसे अपना सामान्य कार्य ही पूरा करना कठिन होता है। यद्यपि १७८६ से १८२५ तक निषेधाधिकार का प्रयोग ६०० बार किया गया, किन्तु केवल ३६ अवसरों पर $\frac{2}{3}$ बहुमत से उसे लौटाया गया। समस्त राष्ट्रपतियों ने ‘वीटो’ का प्रयोग एक ही प्रकार से नहीं किया है। राष्ट्रपति जैकसन के विषय में कहा जाता है कि उसने बारह विधेयकों को वीटो करके रिकार्ड कायम किया।

यह स्मरणीय है कि ‘वीटो शक्ति’ का प्रयोग प्रस्तावित सांवैधानिक संशोधनों पर लागू नहीं होता। इसके अतिरिक्त, सम्पूर्ण विधेयक को ‘वीटो’ किया जाता है, अंशों (parts) को नहीं। या तो राष्ट्रपति को सम्पूर्ण विधेयक स्वीकृत करना चाहिए या अस्वीकृत।

यह ठीक ही कहा गया है कि राष्ट्रपति केवल वीटो शक्ति का प्रयोग करके ही नहीं प्रत्युक्त उसे प्रयुक्त करने की धमकी देकर भी अपना प्रभाव डालता है। जब कांग्रेस किसी विधेयक पर विचार कर रही हो तब राष्ट्रपति विधेयक के सम्बन्ध में अपना दृष्टिकोण स्पष्ट अथवा अस्पष्ट रूप में प्रकट कर सकता है और विधेयक को समाप्त करने की प्रत्येक सम्भावना रहती है।

‘वीटो’ शक्ति के विषय में प्रो० मनरो का कथन है कि “अतएव जिसे कार्य-पालिका की आत्मरक्षा (executive self-defence) का शस्त्र (weapon) विचार गया था, वह राष्ट्र के कानून बनाने वाले प्राधिकरण (authority) के संचालन और मार्ग-दर्शन के साधन के रूप में विकसित (developed) हो गया है। यह प्रत्येक प्रकार के कानून पर लागू होने वाली सामान्य पुनरीक्षण (revising) की शक्ति के रूप में विकसित हो गया है। विधायिका के प्रति अपना निर्णय निर्धारित करने में प्रत्येक राष्ट्रपति को समर्थन करते हुए, इसने राष्ट्रपति को कांग्रेस के तीसरे सदन के रूप में विकसित किया है और कार्यपालिका (executive) को कानून बनाने में उसकी अपेक्षा अधिक प्रभावी कर दिया है, जितना आरम्भ में समझा गया था।” डॉ० फाइनर (Dr. Finer) के अनुसार, “यह एक ऐसी शक्ति है जिसमें कोई व्यय नहीं होता, जिसका प्रयोग काफी सफलता से किया जा सकता है और जिस पर कोई दंड नहीं है। विधान मण्डल और देश में हुए एक लम्बे और कठोर (arduous)

विधान-सम्बन्धी युद्ध में कांग्रेसमैनों का कोई वर्ग उतने समय में हार सकता है जितने समय में 'नहीं' (No) और कुछ व्याख्यात्मक वाक्य (phrases of explanation) लिखे जाते हैं ।"

पाटर (Potter) के अनुसार १९३६ में, सार्वजनिक बिलों पर किये गये ६ वीटो (Veto) में से एक, और निजी बिलों पर किये गये ८० वीटो में से १ को अमान्य किया गया । प्रेसीडेण्ट आइजनहावर के पूर्व प्रेसीडेण्टों द्वारा किये गये ११९ नियमित वीटो (Regular Veto) में से ७१ को अमान्य किया गया ; इनमें से आधे तो तीन राष्ट्रपतियों के शासन-काल में अमान्य किये गये ; प्रेसीडेण्ट जानसन (President Johnson) के २१ वीटो में से १५ अमान्य किये गये । प्रेसीडेण्ट रूजवेल्ट के ३७१ नियमित वीटो में से ६, और राष्ट्रपति ट्रूमैन के १६० नियमित वीटो (regular vetoes) में से १२ अमान्य किये गये । कांग्रेस, बिलों पर, राइडर (Riders) लगा कर राष्ट्रपति की वीटो की शक्ति को प्रभावहीन कर देती है, ताकि राष्ट्रपति वीटो लगाने में असमर्थता अनुभव करे । १९४३ में, कांग्रेस ने एप्रोप्रियेशन बिल (Appropriation Bill) पर एक "राइडर" लगाया और यह निर्देशित कर दिया कि जिन तीन सरकारी कर्मचारियों को कांग्रेस के कुछ सदस्य पसन्द नहीं करते, उन्हें कुछ भी धन न दिया जाये । प्रेसीडेण्ट रूजवेल्ट ने "राइडरों" (Riders) की निन्दा की, परन्तु फिर भी उन्हें बिल पर हस्ताक्षर करने पड़े । १९४६ में सुप्रीम कोर्ट ने यह निर्णय दिया कि राइडर, असांवैधानिक बिल आफ़ एटेंडर है और इस प्रकार विवाद समाप्त हुआ ।

कुछ राष्ट्रपतियों ने स्वयं विधान बनाने के अधिकार का दावा किया है । राष्ट्रपति लिंकन और जानसन ने दक्षिणी पुनर्निर्माण (Southern Reconstruction) के सम्बन्ध में राष्ट्रीय सरकार की नीति निर्धारित करने के अधिकार का दावा किया । दूसरे महायुद्ध के समय राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने कांग्रेस में "खेतिहर गुट" द्वारा मूल्य नियन्त्रण कानून बनाने के मार्ग में सफलतापूर्वक रुकावटें डाले जाने पर क्रोध प्रकट किया और कहा यदि कांग्रेस सुपर्याप्त (adequately) कार्यवाही नहीं करती तो मैं कार्य करने की जिम्मेदारी अपने ऊपर ले लूंगा और कार्य करूंगा । उनकी इस धमकी का मनचाहा प्रभाव हुआ । १९५२ में राष्ट्रपति ट्रूमैन ने लेबर के भगड़े के अवसर पर लोहा उद्योग को सरकारी अधिकार में लेने की आज्ञा दे दी थी । उन्होंने टैफ्ट-हार्टले लेबर-मैनेजमेंट रिलेशन्स एक्ट (Taft-Hartley Labour-Management Relations Act) में निर्धारित कार्यविधि के अनुसार कार्य करने से इन्कार कर दिया और जब वे अपनी इच्छा के अनुसार भगड़े को न सुलझा सके, तो उन्होंने अपने ही अधिकार से कब्जा करने का हुक्म दे दिया । Youngstown Sheet and Tube Co. V. Sawyer के मामले में सुप्रीम कोर्ट ने राष्ट्रपति के हुक्म को अमान्य (invalid) ठहराया ।" जस्टिस ब्लैक (Justice Black) ने कहा, "राष्ट्रपति की शक्ति यह देखना है कि विधान ठीक प्रकार से लागू किये जा रहे हैं या नहीं । इस से यह बात गलत ठहरती है कि वह कानून बनाने वाला है । संविधान में विधान बनाने के सम्बन्धों में उसकी शक्ति उचित विधानों के लिए सिफारिश और बुरे विधानों

को वीटो करने तक ही सीमित है। इस प्रकार संविधान के निर्माताओं ने अच्छे और बुरे दोनों समयों में, कानून बनाने का अधिकार सिर्फ कांग्रेस को दिया है। पाटर (Potter) के अनुसार, कानून बनाने की स्वतन्त्रता के अधिकार का मिद्वान्त वाकई खतरनाक है। लेकिन प्रेसीडेंट और कांग्रेस में बहुधा खड़े होने वाले झगड़ों से अक्सर भयानक स्थिति पैदा हो जाया करती है। यंगस्टाउन (Youngstown) के केस में जारी की गई रायों से यह नतीजा निकलता है कि राष्ट्रपति संविधान के अश्वरों को मान्यता देते हुए भी, कोर्ट के हस्तक्षेप के बिना बहुत कुछ स्वयं कर सकता है। अमेरिकन राष्ट्रपतियों के इतिहास से इस बात में कोई सन्देह नहीं रहता कि इस पद की शक्तियाँ निरन्तर बढ़ती रहती हैं। राष्ट्रपति की निरन्तर बढ़ने वाली शक्तियों के विकास को केवल प्रभावी राष्ट्रपति-कांग्रेस सहयोग से ही रोका जा सकता है।”

संविधान राष्ट्रपति को कांग्रेस के विशेष अधिवेशन निमन्त्रित करने की शक्ति देता है। वह विशेष अधिवेशन कुछ दिनों तक चल सकता है अथवा उस समय तक चल सकता है जब तक कि नियमित अधिवेशन आरम्भ हो। राष्ट्रपति कांग्रेस से नियमित अधिवेशन में अधिक काल तक बैठने के लिए माँग कर सकता है ताकि आवश्यक कानून बनाए जा सकें और यदि वह इन्कार करे तो वह विशेष अधिवेशन बुलाने के साधन का प्रयोग कर सकता है। विशेष अधिवेशन बुलाने की धमकी से कांग्रेस के सदस्यों के होश ठिकाने लाए जा सकते हैं। विशेष अधिवेशन बुलाते समय राष्ट्रपति को एक उद्घोषणा करनी पड़ती है और उसे वह विशेष अधिवेशन बुलाने का अभिप्राय और विषय सूची बतानी पड़ती है।

“प्रशासकीय आदेशों” (Executive Orders) के द्वारा राष्ट्रपति को अनेक विधायी शक्तियाँ प्राप्त हुई हैं। इन आदेशों की तुलना “डेलीगेटेड विधान” से की जा सकती है। क्योंकि कांग्रेस के पास अत्यधिक कार्य होता है और उसे निश्चित समय में समाप्त नहीं किया जा सकता, इसलिए कांग्रेस राष्ट्रपति को कानून के उप-बन्धों को पूरा करने के लिए प्रशासकीय आदेश निकालने का अधिकार प्रदान करती है। राष्ट्रपति द्वारा निकाले गए आदेशों की संख्या अत्यधिक होने के कारण उसका विधायी क्षेत्र में प्रभाव अत्यधिक बढ़ गया है।

अमेरिका के राष्ट्रपति को अनेक विवेक शक्तियाँ (discretionary powers) प्राप्त हैं जिन पर न्यायालयों ने भी प्रतिबन्ध नहीं लगाया है। बहुत ही कम अवसरों पर राष्ट्रपति और सुप्रीम कोर्ट में विरोध (clash) होता है। तो भी, एक बार चीफ जस्टिस मार्शल और राष्ट्रपति जैक्सन में विवाद खड़ा हो गया। राष्ट्रपति ने चीफ जस्टिस मार्शल के किसी निर्णय को पसन्द नहीं किया और कहा जाता है कि उसने ये शब्द कहे : “जॉन मार्शल ने अपना निर्णय दिया है, अब वही उसे लागू करे।”

अपने दल का नेता होने के कारण राष्ट्रपति कांग्रेस से कुछ भी कराने की आशा कर सकता है। ऐसा विशेषतः तब होता है जब कि उसी दल का कांग्रेस में बहुमत हो और उसी का मनोनीत व्यक्ति राष्ट्रपति हो।

राष्ट्रपति द्वारा विधान बनाने में भाग लेने के सम्बन्ध में, मैकबैन (Makbain)

ने इस प्रकार कहा है “हम राष्ट्रपति को विधानमण्डल के नेता के रूप में चुनते हैं। हम उसे, जो कुछ कार्य वह कांग्रेस से करवाता है और जो कुछ वह कांग्रेस को करने से रोकता है, उसके लिए जिम्मेदार ठहराते हैं। एक बार पदारूढ़ होने पर राष्ट्रपति और उसकी कैबिनेट का समय और ध्यान प्रशासनिक कार्यों के स्थान पर विधान-सम्बन्धी कार्यों की ओर ही अधिक लगा रहता है। यह उस समय के लिए भी सत्य है जब कि कांग्रेस का अधिवेशन नहीं हो रहा होता है।” प्रेसीडेंट टैफ्ट (Taft) के अनुसार “अमेरिका का राष्ट्रपति स्वयं विधान मंडल का एक अंग है, क्योंकि वह कांग्रेस के कार्यों के सम्बन्ध में अपने समर्थन और असमर्थन को प्रकट करता है। जो राष्ट्रपति विधान-निर्माण के कार्यों में रुचि नहीं लेता, तथा पार्टी नेता के रूप में चुनाव से पहले किए गए प्रणों को नये कानूनों के रूप में पूरा करने के उत्तरदायित्व की उपेक्षा करता है, वह जनता की आशाओं के विरुद्ध कार्य करता है।”

राष्ट्रपति और संविधान—राष्ट्रपति द्वारा संविधान की रक्षा करने के कर्तव्य के सम्बन्ध में १८६४ में राष्ट्रपति लिंकन ने इस प्रकार कहा था : संविधान की रक्षा करने की मेरी कसम ने मुझ पर किसी भी प्रकार से उस सरकार और राष्ट्र की रक्षा करने का उत्तरदायित्व डाल दिया है जिसका वह संविधान है। क्या राष्ट्र को खोकर संविधान को बनाये रखना संभव था ? सामान्य विधान में जीवन और शरीर दोनों की रक्षा होनी चाहिए, फिर भी जीवन बचाने के लिए शरीर का अंग काट दिया जाता है, लेकिन अंग बचाने के लिए जीवन खो देना बुद्धिमानी नहीं है। मैंने यह महसूस किया कि राष्ट्र की रक्षा के द्वारा संविधान की रक्षा करने के लिए अनिवार्य कार्य, असांवैधानिक होते हुए भी कभी वैधानिक हो जाते हैं। चाहे यह सही हो अथवा गलत, मैंने यही मार्ग अपनाया और अब इसे ही घोषित करता हूँ। मैं शक्ति भर प्रयत्न करके भी यह नहीं समझ पाया कि यदि गुलामी (slavery) अथवा ऐसी ही किसी छोटी-मोटी चीज को बचाने के लिए मैं सरकार, देश और संविधान को हट जाने दूँ तो मैं संविधान को कैसे बचा सकूँगा।

राष्ट्रपति का मूल्यांकन (Estimate)—अमेरिका का राष्ट्रपति अपने देश में अत्यधिक लोकप्रिय होता है। लोग अपने पास राष्ट्रपति के लाखों फोटो रखते हैं। वाशिंगटन की एक फर्म के पास अकेले राष्ट्रपति विल्सन के पचास हजार “नैगेटिव” (Negatives) थे। देश के प्रत्येक भाग से उसके पास प्रतिदिन हजारों पत्र आते हैं। किन्तु उनमें से केवल कुछ पत्रों का उत्तर स्वयं राष्ट्रपति देता है, तथा अन्य पत्रों का उत्तर उसका सचिव (secretary) देता है। राष्ट्रपति से भेंट करने लोग बड़ी संख्या में आते हैं। यह कहा जाता है कि राष्ट्रपति हार्डिङ्ग के काल में, लगभग २३ लाख व्यक्ति उससे भेंट करने आए।

अमेरिका के राष्ट्रपतियों ने सदैव ही वैधानिक मार्ग का अवलम्बन किया है। लॉर्ड ब्राइस के अनुसार, “एक बार प्रकट की गई यह शंका कि राष्ट्रपति ‘निरंकुश शासक’ (despot) हो जाएगा, निर्मूल सिद्ध हो गई है……। राष्ट्रीय मस्तिष्क में अमेरिका की सरकार के सिद्धान्तों की जड़ें इतनी गहराई तक पहुँच चुकी हैं कि उनके उल्लंघन करने का प्रयत्न करते ही देश में असन्तुष्टि का तूफान उठ खड़ा होगा।”

राष्ट्रपति विल्सन के अनुसार, "समस्त राष्ट्र ने उसे राष्ट्रपति निर्वाचित किया है और उसे यह ध्यान रहता है कि उसका कोई अन्य राजनैतिक प्रवक्ता (Political Spokesman) नहीं है। केवल उसका (राष्ट्रपति) उद्घोष ही राष्ट्रीय होता है। उसे एक बार देश का विश्वास तथा प्रशंसा जीत लेने दो और कोई अकेली शक्ति उसका सामना नहीं कर सकती, कोई शक्तियों का संगठन उसे सरलता से नहीं हरा सकता। उसकी स्थिति राष्ट्रीय हो जाती है। वह किसी एक निर्वाचन-क्षेत्र का प्रतिनिधि न होकर समस्त राष्ट्र का होता है। जब वह राष्ट्रपति के नाते भाषण देता है, तब वह किसी विरोध स्वार्थ की ओर से नहीं बोलता। यदि वह उचित रूप से राष्ट्रीय विचारों को प्रतिपादित करता है और उन पर दृढ़ता से स्थिर रहता है तो वह अदम्य (irresistible) होता है और देश में कभी इतना उत्साह नहीं होता जितना तब होता है जब देश में समझदार तथा ऊँचे दर्जे का राष्ट्रपति होता है। उसकी स्वाभाविक प्रवृत्ति संगठित कार्य की ओर है और वह एक ही नेता चाहती है।" (Constitutional Government in the United States, p. 68)

फिर, "हमारी प्रणाली द्वारा राष्ट्रपति पर डाल दी जाने वाली असाधारण एकान्तता (isolation) के कारण उसके पद का स्वरूप तथा अवसर इतने असाधारण हो गए हैं। उसमें मत (opinion) और पार्टी (party) दोनों केन्द्रित होते हैं। वह इच्छानुसार पार्टी से बाहर खड़ा रह सकता है, और यह दावा कर सकता है कि वह जनमत के आधार पर खड़ा है। (ऐसे व्यक्ति) को देश चाहता है।" इन स्वाभाविक भावनाओं के कारण, नामजदगी करने वाले कन्वेंशन (Nominating Conventions) अक्सर उन व्यक्तियों को नामजद करते हैं जो उनके माने हुए नेता नहीं होते, बल्कि जो ऐसे व्यक्ति होते हैं, जिनके हाथों में देश, अपनी दोनों पार्टियों का नेतृत्व चाहता है। राष्ट्रपति भी इच्छानुसार, पार्टी दायरे में खड़ा रह सकता है और अपने व्यक्तिगत दल तथा अपनी सत्ता को इसके वास्तविक प्रोग्राम पर नियन्त्रण रखने के लिए इस्तेमाल कर सकता है। वह पार्टी का नेता और देश का नेता दोनों भी हो सकता है और वह इनमें से कोई एक भी हो सकता है। यदि वह देश का नेतृत्व करना चाहे, तो पार्टी कठिनाई से ही उसके कार्य में अड़चन डाल सकती है।

ब्रोगन के अनुसार, "राष्ट्रपति तृतीय सदन है; कानून के अनुसार तो उसे यह हक था ही पर अब रूढ़ि के अनुसार भी यह हो गया कि वह विधान मण्डल के मुकाबले में अपना मत उन क्षेत्रों में भी, जिनमें विधान मण्डल सैद्धान्तिक रूप से सक्षम (competent) है, प्रस्तुत कर सके।"

सिडनी हाइमन के अनुसार, "अमेरिका का राष्ट्रपति," अमेरिकन सैनिक, कूटनीतिक तथा आर्थिक नीतियों के लिए आधारभूत नियमों का प्रस्ताव करने के अलावा भी बहुत कुछ करता है। पश्चिमी मित्रराष्ट्रों से भी वह ऐसे ही नियमों की प्रस्तावना करता है। राष्ट्रपति न केवल अमेरिका का मुख्य प्रशासनिक अधिकारी है, अपितु वह उस कार्य-समूह में समन्वय करता है, जिसमें विदेशी कार्यपालिकाएँ भी भाग लेती हैं। वह न केवल कांग्रेस के कार्यों को ही वीटो (Veto) कर सकता

है, अपितु उसके वीटो का भारी-भरकम बोझ विदेशी असेम्बलियों के सिरों पर भी लटकता रहता है। वह पार्टी का नेता होता है, जनमत का मार्ग-दर्शक और व्याख्याकार होता है, इसके अन्तःकरण का रक्षक, उत्सवों का प्रधान, अनुशासन स्थापित करने वाला और क्षमा का स्रोत होता है। वह यह सब चीज होता है और ऐसा वह न केवल प्रत्येक अमेरिकन के लिए जिससे वह शक्ति प्राप्त करता है, अपितु वोट न देने वाले विस्तृत संसार रूपी निर्वाचन-क्षेत्र के लिए भी होता है।” और “अमेरिका का राष्ट्रपति राज्य ही नहीं करता (reigns) वह शासन भी करता है (rules)। वह है (is) भी और कार्य भी करता (does) है। यही खिचाव पैदा करने का मूल कारण है। उसमें राजा के प्रति होने वाली भावनाएँ, और मजदूरों की तरह मेहनत करने वाले, एकात्मक प्रशासन के प्रधानमन्त्री (Prime Minister) का मेल होता है। वह स्थायिता का प्रतीक है, लेकिन वह सदा गतिशील रहने वाला बल भी है। वह अनेक विकल्पों (alternatives) की सूक्ष्म परीक्षा करता है, उनकी परिभाषा करता है और उनमें से चुनाव करता है और राष्ट्र का उद्देश्य के सम्बन्धों में और उन्हें पूरा करने के लिए वह स्वेच्छा से निर्णय करता है। चूँकि अपने पद की दृष्टि से वह बहुत ऊँचे स्थान पर रहता है, इसलिए अपने कार्य में असफल होने पर उसे बड़ी भारी चोट लगती है। यही आशा की जाती है कि यदि वह सही तर्क का उपयोग करेगा तो प्रत्येक समस्या को सुलझा लेगा; यदि वह किसी समस्या को नहीं सुलझा सकता तो कसूर समस्या का नहीं होता, लेकिन उसकी नैतिक पराजय का होता है। यह भी महसूस किया जाता है, कि स्वदेश अथवा विदेश में उससे जो कुछ कार्य करने की अपेक्षा की जाती है, उसे करने के लिए वह स्वतन्त्र है। यदि वह अपनी उस स्वतन्त्रता को हमारी इच्छानुसार प्रयोग में नहीं लाता, तो इसका कारण भी उसकी नैतिक पराजय (moral failure) है। अक्सर यह भुला दिया जाता है कि वह नियन्त्रित तथा सुनिश्चित तरीके से काम करने के लिए कानून (law) और रूढ़ियों से बँधा रहता है; कि उसमें बुरे को अच्छा बना देने की ईश्वरीय शक्ति नहीं होती; कि प्राचीन काल से आते हुए ऐतिहासिक बलों के दबाव के कारण उसे कोई एक निश्चित मार्ग अपनाने को मजबूर होना पड़ता है।

प्रो० लास्की ने लिखा है कि अमेरिका का राष्ट्रपति राष्ट्रीय जीवन का प्रमुख है। वह राष्ट्र का मनोनीत नेता है और इसलिए उसे अनेक ताजुक तथा थकान वाले कार्य करने पड़ते हैं। वह एक दिन वाशिंगटन में राष्ट्रीय गैलरी (National Gallery) के लिए जार्ज पंचम की मूर्ति स्वीकार कर सकता है। मंगलवार को वह अमेरिका की क्रांति की पुत्रियों का तथा बुधवार को राष्ट्रीय शिक्षा संघ (National Education Association) का अभिनन्दन (greet) कर सकता है। वाशिंगटन के जन्मोत्सव पर एक प्रकार का भाषण देना पड़ता है, और एक डेमोक्रेट से जैफरसन के जन्मोत्सव पर एक प्रकार के भाषण की आशा की जाती है। वह बालचरों को सन्देश दे सकता है, अन्य देशों के राजाओं से भेंट करता है, न्याय-पालिका को भोज दे सकता है तथा राजदूतों का आवश्यक मनोरंजन कर सकता है। (अमेरिकन प्रेजीडेन्सी पृ० ३७)। कोई आश्चर्य नहीं यदि यह कहा जाय कि

“अपनी शक्ति के क्षेत्र में, अपने प्रभाव के महत्त्व से और स्वयं अपने प्रधान मन्त्री होने तथा एक महान् राज्य के सर्वोच्च अध्यक्ष होने के कारण उसकी स्थिति अद्वितीय है।”

उस सिद्धान्त की ओर निर्देश किया जा सकता है जिसे राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने जैक्सन-लिकन का राष्ट्रपति-सिद्धान्त (Theory of Presidency) बताया है। संक्षेप में, इसका यह तात्पर्य है कि कभी-कभी महान् संकट आते हैं जिनके लिए प्रबल तथा शीघ्र पग उठाने पड़ते हैं और राष्ट्रपति का कर्तव्य इस सिद्धान्त पर कार्य करना है कि वह जनता का संरक्षक (steward) है और उसे यह उचित दृष्टि से अपनाना है और वह यह मानने के लिए बाध्य है कि वह कानूनन वह सब कुछ करने का अधिकारी है जो जनता की आवश्यकताओं के लिए अपेक्षित है, सिवाय उसके जिसको संविधान अथवा कानून अभिव्यक्ततः निषिद्ध करे (expressly forbid)।

विल्सन (Wilson) के अनुसार, “व्यक्ति तथा उसकी परिस्थितियों के अनुसार समय-समय पर राष्ट्रपति पद की स्थिति में परिवर्तन होता रहता है।” इस प्रकार, जैक्सन, लिकन और दो रूजवेल्ट दृढ़ राष्ट्रपति थे और उन्होंने कांग्रेस का नेतृत्व किया और कांग्रेस ने उनका अनुकरण किया। लेकिन हूवर (Hoover) जैसे दुर्बल राष्ट्रपतियों के समय में कांग्रेस ने नेतृत्व किया और राष्ट्रपतियों ने उसका अनुकरण किया। ऐसा विशेष कर १८३६ से १८६१ तक और १८६५ से १८८८ तक हुआ।

राष्ट्रपति की शक्तियों में वृद्धि—राष्ट्रपति की शक्तियों में बहुत वृद्धि हुई है। और ऐसा बहुत से कारणों से हुआ। राज्य के विधेयात्मक दृष्टिकोण (positive conception) के कारण इसके द्वारा किए जाने वाले कार्यों में वृद्धि हो गयी है और इसमें कोई आश्चर्य की बात नहीं कि राज्य का वास्तविक प्रमुख होने के कारण उसे उससे अधिक कार्य करने पड़ते हैं, जितने कि वह पहले किया करता था। पार्टी प्रणाली (party system) बन जाने के कारण, कार्यपालिका और विधान मण्डल में सम्बन्ध स्थापित हो गया है, इस कारण राष्ट्रपति के हाथ मजबूत हो गए हैं। वह कांग्रेस के, विशेष रूप से अपनी पार्टी के सदस्यों के, समर्थन पर निर्भर रह सकता है। इस कारण वह विधानमण्डल में अपनी इच्छानुसार कार्य करा सकता है। वह निरुद्धि बन जाने के कारण, जिसने राष्ट्रपति के चुनाव को प्रत्यक्ष (direct) बना दिया है, राष्ट्रपति की इज्जत में वृद्धि हो गई है। राष्ट्रपति सीधे देश की जनता को अपील कर सकता है। प्रेस, रेडियो और सिनेमा ने राष्ट्रपति की सत्ता और प्रसिद्धि को बढ़ा दिया है। चार्ल्स बीयर्ड (Charles Beard) के शब्दों में “यान्त्रिक आविष्कार, सांख्यिक संशोधन से बढ़ कर; राष्ट्रपति का शक्तियों में क्रान्तिकारी परिवर्तन ला सकते हैं।” अमेरिकन राजनीति में राष्ट्रपति के द्वारा किए जाने वाले अपेक्षित कार्य में भी क्रान्तिकारी परिवर्तन आ गया है। प्रेसीडेण्ट जैक्सन से पहले अमेरिकन राष्ट्रपति अपने कार्यों को बहुत संकुचित दृष्टिकोण से देखते थे। जैक्सन के पश्चात् यह महसूस किया जाने लगा कि राष्ट्रपति को उसी प्रकार कार्य करना चाहिए जिस प्रकार कांग्रेस करती है। उसे एक मिशन

को लेकर चलने वाले नेता के रूप में कार्य करना है, केवल असहाय प्राणी के रूप में नहीं।

स्वार्ट्ज (Schwartz) के अनुसार, "पुनर्गठन अधिनियम (Reorganisation Acts) १९४६ और १९५६ के अधीन उसकी शक्ति के उपयोग ने, राष्ट्रपति को, अमेरिकन प्रशासन के प्रधान के रूप में, अपनी स्थिति को मजबूत और विस्तृत करने का अवसर प्रदान किया। साथ ही, प्रभावी प्रबन्ध के दृष्टिकोण से देखने पर, इस बात से भी इन्कार नहीं किया जा सकता कि केन्द्रीय कार्यपालिका के प्रभावी पुनर्गठन (effective reorganisation) की समस्या अभी तक बनी हुई है। इस दिशा में विशेष रूप से 'रेगुलेटरी कमीशनों' (Regulatory Commissions) की स्वतन्त्रता का प्रश्न महत्वपूर्ण है, जिनमें से मेरीटाइम कमीशन (Maritime Commission) को छोड़ कर, और किसी को अब तक राष्ट्रपति की पुनर्गठन योजनाओं में से किसी ने नहीं छुआ है। इन संस्थाओं के राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी होने से राष्ट्रपति की, प्रशासन के जनरल मैनेजर होने की स्थिति में भारी फर्क पड़ जाता है। संविधान द्वारा संगठित और केन्द्रीय कार्यपालिका का अध्यक्ष बनाए जाने पर भी, और कानूनों को वफादारी से लागू करने का उत्तरदायित्व दिए जाने पर भी वह इन शक्तिशाली प्रशासनिक संस्थाओं के चारों ओर घूमता है, जो कि किसी भी प्रकार से उसकी सत्ता के मातहत नहीं हैं, और जो राष्ट्रीय प्रशासन को प्रभावी बनाने के उसके कार्य में वास्तविक रुकावटें डालती हैं।"

तुलनायें (Comparisons)—अमेरिका के राष्ट्रपति का इंग्लैंड के राजा और प्रधानमन्त्री से और फ्रांस के राष्ट्रपति से तुलना करना वांछनीय है। फ्रांस का राष्ट्रपति केवल नाम मात्र (titular) का अध्यक्ष होता है और फ्रांस में वास्तविक शक्ति फ्रांस के मंत्रिमण्डल और प्रधानमन्त्री में निहित है। इसका कारण यह है कि फ्रांस में संसदीय प्रणाली की सरकार है। दूसरी ओर अमेरिका का राष्ट्रपति स्वयं वास्तविक शासक है। वह राष्ट्र का नेता है और इसीलिए समस्त शक्तियाँ उसमें केन्द्रित हैं। एक प्रकार से वह फ्रांस के प्रधानमन्त्री से भी शक्तिशाली है जिसकी स्थिति बहु पार्टी-व्यवस्था के होने से और इसी कारण मंत्रिमण्डलों में समय-समय पर होने वाले परिवर्तनों से दुर्बल है। फ्रांस के प्रधानमन्त्री का किसी भी दिन अविश्वास के मत के कारण पतन हो सकता है, किन्तु अमेरिका के राष्ट्रपति को अपनी स्थिति पर विश्वास होता है क्योंकि साधारणतः कोई उसको चार वर्ष से पूर्व नहीं हटा सकता।

इंग्लैंड का राजा और अमेरिका का राष्ट्रपति—राजा नाममात्र का अध्यक्ष है और अमेरिका का राष्ट्रपति वास्तविक। इंग्लैंड का राजा राज्य का वैधानिक प्रमुख है और इसलिए उसका व्यावहारिक रूप में देश के प्रशासन में कोई हाथ नहीं है। प्रत्येक वस्तु प्रधानमन्त्री और उसके मंत्रिमण्डल के हाथ में है, जोकि देश की वास्तविक कार्यपालिका (executive) है। परिस्थितियों के अनुसार, अमेरिका से राष्ट्रपति की इंग्लैंड के राजा की अपेक्षा उसके प्रधानमन्त्री से तुलना करना अधिक न्यायसंगत है। एक प्रकार से उसकी स्थिति इंग्लैंड के प्रधानमन्त्री से अधिक दृढ़

है और दूसरी प्रकार से अधिक दुर्बल। वह अधिक दृढ़ है क्योंकि वह सम्पूर्ण कार्य का मुखिया है। इंग्लैंड के विषय में प्रधानमन्त्री को अपनी कैबिनेट को अपने विचारों का बनाना पड़ता है और प्रत्येक स्थान पर वह अपने साथियों के मत का अनादर नहीं करता। उसे अनेक अवसरों पर उनका दृष्टिकोण अपनाना पड़ता है और उसके अनुरूप ही कार्य भी करना पड़ता है। इन परिस्थितियों में, कैबिनेट के मन्त्री उसकी स्थिति पर एक रुकावट हैं। किन्तु अमेरिका के राष्ट्रपति की ऐसी स्थिति नहीं है। यह सत्य है कि उसकी कैबिनेट होती है, किन्तु उसकी कैबिनेट के सदस्य उसके द्वारा मनोनीत होते हैं। जनता उनका निर्वाचन नहीं करती। इसी कारण उनके पीछे जनता का समर्थन नहीं होता। राष्ट्रपति कभी भी उनको पदच्युत कर सकता है। परिणाम यह है कि उसकी स्थिति अधिक दृढ़ है। एक प्रकार से अमेरिका का राष्ट्रपति इंग्लैंड के प्रधानमन्त्री से दुर्बल है। शक्ति-विभाजन के कारण, अमेरिका के राष्ट्रपति को सदैव उन शक्तियों को प्राप्त करने का विश्वास नहीं होता जिनको वह कांग्रेस से चाहता है। उत्तरदायित्व के विभाजन ने भूतकाल में कठिनाइयाँ उपस्थित की हैं और भविष्य में भी उसकी प्रत्येक सम्भावना है। राष्ट्रपति को सदा यह विश्वास नहीं होता कि कांग्रेस उसका कहना मान लेगी। किन्तु उस समय स्थिति भिन्न होती है जब कांग्रेस में उसी दल का बहुमत हो जिस दल का राष्ट्रपति है।

लास्की (Laski) के अनुसार, इंग्लैंड के वर्तमान प्रधानमन्त्री की स्थिति बहुत कुछ अमेरिकन राष्ट्रपति के समान है। उनका यह दृष्टिकोण स्वीकार नहीं किया जाता। यह कहा जाता है कि प्रधानमन्त्री चर्चिल के पास भी इतनी शक्ति और सत्ता नहीं थी जितनी राष्ट्रपति रूजवेल्ट के पास थी। प्रेसीडेण्ट रूजवेल्ट को एक रिपोर्ट में मि० हैरी हॉपकिन्स (Mr. Harry Hopkins) ने इस प्रकार लिखा “आप का पुराना नौसैनिक (अर्थात् श्री चर्चिल) न केवल प्रधानमन्त्री है बल्कि वह युद्ध का संचालन भी कर रहा है। उसे ब्रिटिश जनता के सभी वर्गों और समूहों पर आदर्य-जनक आधिपत्य प्राप्त है। सैनिक संस्थानों और मजदूरों दोनों पर उसे विशेष अधिकार प्राप्त है।” मि० चर्चिल ने स्वयं यह स्वीकार किया कि “किसी भी प्रधानमन्त्री को अपनी कैबिनेट के सदस्यों से इतना विश्वास और सहायता प्राप्त नहीं हुई जितनी कि मुझे पिछले पाँच वर्षों में राज्य की सभी पार्टियों के व्यक्तियों से प्राप्त हुई। पार्लियामेंट ने आलोचना का स्वतन्त्र तथा क्रियाशील दृष्टिकोण बनाये रखते हुए भी सरकार के सभी प्रस्तावों का पूरा समर्थन किया और राष्ट्र इससे पूर्व कभी इतना संगठित नहीं था।” यद्यपि चर्चिल संगठित पार्लियामेंट, संगठित कैबिनेट और संगठित जनता के कारण शक्तिशाली था, तो भी वह अपनी कैबिनेट की मर्जी के बिना कार्य नहीं कर सकता था, जैसे कि प्रेसीडेण्ट रूजवेल्ट कर सकता था। अटलांटिक चार्टर का जिक्र करते हुए डॉ० जेनिंग्स ने ठीक ही कहा था : “राष्ट्रपति ने संयुक्त राज्य (United States) की ओर से वचन दे दिया पर इंग्लैंड की युद्ध कैबिनेट (War Cabinet) ने वचन दिया, प्रधानमन्त्री ने नहीं।”

प्रेसीडेण्ट टैफ्ट (Taft) के अनुसार, “जैसा कि हरेक राष्ट्रपति को करना

पड़ता है, मैंने भी बहुत से भाषण दिये और प्रत्येक सज्जन व्यक्ति ने, परिचय कराते समय, मेहमान के बजाय उस अवसर को बड़ा बनाने के लिए, अक्सर यह कहा कि वह एक ऐसे व्यक्ति का परिचय करा रहा है जिसके हाथों में यूरोप के किसी भी बादशाह से अधिक शक्ति है। मुझे, अमेरिका के राष्ट्रपति की शक्तियों और जिन देशों में वास्तविक विधानमण्डलीय नियन्त्रण नहीं है, उन देशों के शासकों की शक्तियों की तुलना करके, इस कथन की अपूर्णता पर प्रकाश डालने की जरूरत नहीं। जर्मन सम्राट्, आस्ट्रिया के सम्राट् और रूस के सम्राट् की शक्तियाँ संयुक्त-राज्य के प्रेसीडेंट की शक्तियों से कहीं अधिक हैं। दूसरी ओर संसदीय (parliamentary) सरकारों का प्रधान हमारे राष्ट्रपति से कम शक्तिशाली है। इंग्लैंड में राजा राज्य करता है (reigns), परन्तु शासन नहीं करता (does not rule)। यही बात कनाडा के गवर्नर-जनरल के बारे में भी सत्य है। फ्रांस में, राष्ट्रपति प्रधान होता है, पर शासन नहीं करता। मगर इन संसदीय सरकारों में एक वास्तविक शासक होता है जो कुछ महत्वपूर्ण मामलों में अमेरिका के राष्ट्रपति से अधिक शक्तिशाली हुआ करता है। वह प्रधानमन्त्री होता है जोकि कार्यपालिका सम्बन्धी तथा विधानमण्डल सम्बन्धी दोनों प्रकार के कार्य किया करता है।”

स्वार्ट्ज (Schwartz) के अनुसार, राष्ट्रपति टैफ्ट (Taft) के द्वारा पेश किया गया चित्र पूरा-पूरा सही नहीं है। उसके शब्दों में, “अमेरिका का राष्ट्रपति, राज्य और कार्यपालिका दोनों का प्रधान है। यह तथ्य कि उसकी पदाविधि काँग्रेस के समर्थन पर निर्भर नहीं करती, उसे विधान मण्डल से स्वतन्त्र रहने का अवसर प्रदान करता है, जिसका दावा करके कोई भी ब्रिटिश प्रधानमन्त्री अधिक दिन तक अपने पद पर बना नहीं रह सकता। पार्टी के आधार पर, राष्ट्रपति का चुनाव होने के कारण वह पार्टी का नेता भी होने लगा है। यद्यपि अमेरिकन पार्टी अनुशासन में ढिलाई होने के कारण, इस सम्बन्ध में, उस पर नियन्त्रण इतना अधिक नहीं होता जितना कि ब्रिटिश प्रधानमन्त्री पर, फिर राष्ट्रीय नेता के रूप में राष्ट्रपति को जो स्तर प्राप्त है उसका दावा, संसदात्मक प्रणाली में कोई प्रधानमन्त्री नहीं कर सकता। सब सरकारी अधिकारियों में से केवल राष्ट्रपति राष्ट्रीय आधार पर चुना जाता है। और इस कारण उसके कार्यों को ऐसा जनसमर्थन प्राप्त होता है, जितना किसी अन्य व्यक्ति को नहीं प्राप्त होता। आम जनता तक पहुँचने के इतने साधन होने के कारण आजकल यदि कभी प्रेसीडेंट के कार्य का विरोध विधानमण्डल का अध्यक्ष करे, तो मतदाताओं से काँग्रेस के अध्यक्ष के विरुद्ध प्रभावशाली अपील की जा सकती है। ब्रिटेन में भी इस प्रकार की अपीलों की जा सकती हैं। लेकिन यहाँ उन्हें प्रभावी होने के लिए चुनाव की आवश्यकता होती है और इसमें प्रधानमन्त्री को, जिसने वह अपील की है, अपनी कुर्सी छिन जाने का खतरा बना रहता है।

“साथ ही, राष्ट्रपति के प्रशासन का अध्यक्ष होने के कारण, उसकी स्थिति, कई मामलों में, ब्रिटेन के प्रधानमन्त्री से अधिक समर्थ दीखती है। राष्ट्रपति को, केन्द्रीय सरकार की सभी कार्यपालिका सम्बन्धी शक्तियाँ दी जाती हैं। इंग्लैंड का प्रधान-

अमेरिका का राष्ट्रपति

२२७

मन्त्री, अपनी कैबिनेट के सदस्यों के सम्बन्ध में, सरकारी कार्यविधि चलाने के लिये बोर्ड आफ डायरेक्टर्स (Board of Directors) के चैयरमैन जैसा हुआ करता है। वह अपने साथियों पर उतना ही निर्भर होता है, जितना कि वे उस पर। लेकिन अमेरिका के राष्ट्रपति का सम्बन्ध अपनी कैबिनेट से विल्कुल भिन्न होता है। वह उस पर पूर्ण रूप से नियंत्रण रखता है क्योंकि वे अपने पद पर उसके प्रसाद-पर्यन्त ही रह सकते हैं। कानून को भली भाँति लागू करने का पूर्ण उत्तरदायित्व उसी के सिर पर रहता है। उसी के हाथ में, प्रशासनिक अधिकारियों को नियुक्त करने तथा बरखास्त करने का अधिकार होता है। उसके इस अधिकार के कारण वह सरकारी विभागों पर प्रधानमन्त्री से अधिक प्रभावकारक ढंग से नियन्त्रण जमाये रहता है।

“फिर, ब्रिटिश प्रणाली में जो अधिकार अभी तक क्राउन के पास हैं, वही राष्ट्रपति में निहित हैं। राष्ट्रपति सुरक्षा सेनाओं का कमांडर-इन-चीफ हुआ करता है, और अमेरिकन इतिहास इस बात का साक्षी है कि उसकी यह शक्ति वास्तविक है। संविधान के अधीन, क्षमा करने का परमाधिकार उसी के पास है। बहुत से औपचारिक कर्तव्य, जो इंग्लैंड में क्राउन के पास हैं, अमेरिका में राष्ट्रपति द्वारा पूरे किये जाते हैं। साथ ही कांग्रेस के द्वारा पास किए गए विधेयक, हस्ताक्षरों के लिए, राष्ट्रपति के पास भेजे जाते हैं। यह ध्यान देने योग्य बात है कि राष्ट्रपति के पास विधान को वीटो करने की प्रभावी शक्ति है, जो कि ब्रिटिश क्राउन के पास नहीं है।

“यद्यपि क्राउन को स-परिपद आदेश जारी करने की शक्ति प्राप्त है, तथापि आजकल वह केवल औपचारिक है, किन्तु अमेरिका के प्रशासनिक अध्यक्ष, राष्ट्रपति को प्रशासनिक आज्ञाएँ (executive orders) जारी करने की वास्तविक शक्ति प्राप्त है।

इस प्रकार राष्ट्रपति टैफ्ट ने जो राष्ट्रपति की स्थिति क्राउन और ब्रिटिश प्रधान मन्त्री के बीच में बताई है, वह पूर्ण रूप से तथ्यों के अनुसार नहीं है। सही स्थिति तो यह है कि उसके हाथों में ब्रिटिश क्राउन और प्रधान मन्त्री, दोनों के द्वारा प्रयुक्त की जाने वाली शक्तियों का समावेश रहता है। महारानी और प्रधान मन्त्री दोनों के कार्यों का संगठन इस पद में होने के कारण ही राष्ट्रपति का पद इतना महत्वपूर्ण और शक्तिशाली हो गया है।”

हाईमैन (Hyman) के अनुसार, “उसका स्थान कांग्रेस के बाहर होने के कारण उसके हाथों में सीधे कमांड करने की वैसी शक्ति नहीं रहती जैसी कि पार्लियामेण्ट में प्रधान मन्त्री की होती है। फिर भी सीधे जनता से अपील करके वह कांग्रेस को उसी मार्ग पर ला सकता है जिस पर वह उसे चलाना चाहता है। यद्यपि उसे एक ऐसी कैबिनेट की, जो सामूहिक रूप से, प्रशासन के किसी महत्वपूर्ण कार्य के प्रति उत्तरदायी हो, सुविधा प्राप्त नहीं है; तो भी वह अपनी कैबिनेट के किसी भी सदस्य के कार्यों के प्रति असन्तोष जाहिर कर सकता है और फिर भी कार्यपालिका के रूप में जीवित रह सकता है। कोई प्रधान मन्त्री ऐसा नहीं कर सकता। यद्यपि वह सीधे कांग्रेस के विचार-विमर्श में भाग नहीं लेता, तो भी राष्ट्रपति अपने विधानमण्डलीय मित्रों (legislative friends), अपने दुश्मनों (जो स्वार्थ अथवा अपने विश्वासों के कारण

उसके कुछ कार्यों का समर्थन करेंगे), कैबिनेट के अधिकारियों और मुख्य सहायकों के द्वारा जो कांग्रेस की कमेटियों में पेश होते हैं, और अपने विचारों से सहमत निजी संगठनों के प्रधानों और राष्ट्र में नाम पाये हुए नागरिकों द्वारा कांग्रेस में अपना प्रतिनिधित्व रखता है। इन व्यक्तियों द्वारा अपने विचार प्रकट करने का शायद इतना प्रभाव नहीं होता, जितना कि कांग्रेस में खड़े होकर स्वयं किसी वाद-विवाद में बोलने का होता। फिर भी ये वक्ता कांग्रेस और राष्ट्र के द्वारा दिये जाने वाले सभी भूटकों को बरदाश्त करते हैं, जोकि इनकी अनुपस्थिति में प्रेसीडेण्ट के सिर पर बरस पड़ते।

“अमेरिकन राजनीतिक साहित्य में अमेरिकन राष्ट्रपति पद और अंग्रेजी प्रधान मन्त्री के अपने-अपने लाभों के सम्बन्ध में लम्बे-लम्बे विवादों से भरा पड़ा है। एक मायने में तो यह सारा वाद-विवाद व्यर्थ है। दोनों की तुलना अपने-अपने अकेले क्षेत्रों में की जा सकती है, और उन्हें, किसी विशेष स्थिति में प्रदर्शित शक्ति और दुर्बलता के आधार पर जाँचा जा सकता है। लेकिन मूल तथ्य यह है, कि वे अकेले में (isolation) कार्य नहीं करते। वे संगठित (integrated) और उत्तरदायी शक्ति के पूर्णतया भिन्न सांविधानिक सिद्धान्तों (formulas) में रहकर कार्य करते हैं। प्रधानमन्त्री पद के किसी विशेष लक्षण को राष्ट्रपति पद में इसकी प्रणाली विशेष की ओर ध्यान दिये बगैर खींच कर लाने से उसी प्रकार से विकृति पैदा होगी, जैसे कि राष्ट्रपति पद (Presidency) के किसी विशेष लक्षण को प्रधानमन्त्री पद में खींच लाने से पैदा होगी।”

राष्ट्रपति की कैबिनेट (President's Cabinet)—यह पहले ही कहा जा चुका है कि राष्ट्रपति की कैबिनेट का देश के कानून में उल्लेख नहीं है। पिछले १६० वर्षों में इसका विकास निरुद्धि के द्वारा हुआ है। यह निर्देश किया जाता है कि संविधान निर्माताओं ने कैबिनेट संस्था को आवश्यक नहीं समझा था। किन्तु उन्होंने संविधान में विभिन्न विभागों के अध्यक्षों के लिए उपबन्ध रखा था। उनकी नियुक्ति के लिए सैनेट के अनुमोदन की आवश्यकता होती है, लेकिन सैनेट ने उसे बहुत कम अवसरों पर अस्वीकार किया है। फाइनर (Finer) के अनुसार, “ये व्यक्ति राष्ट्रपति के ऐसे महत्वपूर्ण व्यक्तिगत सहायक होते हैं कि इस विषय में सैनेट का, उसकी पसन्द के एक भी व्यक्ति को अस्वीकार करने का कार्य केवल शोचनीय एवं भद्दा ही नहीं होगा अपितु अस्वीकृत व्यक्तियों की संख्या अधिक होने पर सरकार को ठप्प करने में भी सहायक होगा।

कैबिनेट-सदस्य छांटने की विधि—साधारणतः राष्ट्रपति अपने राजनैतिक दल के सदस्यों में से चुनाव करते हैं। किन्तु, १९४१ में राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने अपनी कैबिनेट में दो रिपब्लिकन दल के सदस्यों को सम्मिलित किया था। उनके नाम स्टिमसन (Stimson) और नॉक्स (Knox) थे।

राष्ट्रपति अपनी कैबिनेट के चुनाव के समय अन्य व्यक्तियों से परामर्श ले सकता है। श्री विल्सन के सचिव टुमुल्टी (Tumulty) ने इस विषय पर कहा है: “मैंने राष्ट्रपति को सूचित किया कि मैं कुछ ही घण्टों में किसी नाम का सुझाव

दूंगा। मैं न्यू जर्सी में अपने घर के पुस्तकालय में गया और लॉयर्स डायरी (Lawyers' Diary) को देखते हुए मुझे लिण्डले गैरीसन (Lindlay Garrison) के नाम का ध्यान आया जो कि मेरे नगर का निवासी था और यद्यपि मैं उससे बहुत कम मिला था और उसके सामने कुछ मुकदमों को सुना था तथापि उसने मुझे एक उच्च प्रकार के ईक्विटी जज या साम्य न्यायाधीश (equity judge) के नाते प्रभावित किया था। उस रात को मैंने निर्वाचित राष्ट्रपति (President-elect) को टेलिफोन किया और लिण्डले गैरीसन के नाम का प्रस्ताव किया जिसकी 'चान्सरी कोर्ट' के माननीय न्यायाधीश के नाते कीर्ति (reputation) से निर्वाचित राष्ट्रपति परिचित थे। उसे दूसरे दिन ट्रेंटन (Trenton) में निमन्त्रित किया गया और इस बुलावे के अभिसमय का तनिक भी ध्यान न करके वह आ पहुँचा और उससे विल्सन की कैबिनेट में युद्ध मन्त्री (Secretary of War) के पद का प्रस्ताव किया गया, जिसको उसने स्वीकार किया।"

कैबिनेट के सदस्यों से अपेक्षा की जाती है कि वे रहस्य को प्रकट नहीं करेंगे। यह कहा जाता है कि राष्ट्रपति विल्सन ने अपने कृषि-सचिव हाउसटन (Houston) को यह लिखा "मैं इस तथ्य से परेशान हूँ कि एक या दो सदस्य अपने आप को प्रत्येक व्यक्ति को यह बताने से रोकने (refrain) में असमर्थ प्रतीत होते हैं कि कैबिनेट की बैठकों में क्या घटित होता है। मैं कैबिनेट से स्वतन्त्रतापूर्वक परामर्श करना चाहता हूँ। कुछ बातों का प्रचार कम-से-कम तुरन्त ही नहीं किया जा सकता। यह विचारना आवश्यक है कि कब, कैसे और क्या कहा जाये। मुझे इसका निश्चय करने का विशेषाधिकार चाहिए। विवाद पूर्ण और स्वतन्त्र हो। यदि वे कुटुम्ब तक ही सीमित नहीं रहते और मुझ पर यह नहीं छोड़ा जाता कि कब और क्या बताना है तो मेरे लिए उन गुप्त विषयों पर विचार-विनिमय करना कठिन होगा जैसा कि मैं चाहता हूँ।"

कैबिनेट के समस्त सदस्यों को राष्ट्रपति के आदेशों को कार्यान्वित करना पड़ता है और यदि वे ऐसा नहीं कर सकते, तो उन्हें पद छोड़ना (quit) चाहिए। कैबिनेट के किसी सदस्य को राष्ट्रपति का प्रतिस्पर्धी होने की आज्ञा नहीं है। यह कहा जाता है कि राष्ट्रपति विल्सन और उसके विदेश मन्त्री (Secretary for State) लैनजिंग (Lansing) में मत-भिन्नता हुई और अन्त में श्री लैनजिंग को पद त्यागना पड़ा। जब १९२० में, राष्ट्रपति अस्वस्थ थे, मन्त्री लैनजिंग ने, कैबिनेट के सीनियर मन्त्री के नाते, कैबिनेट की कुछ बैठकें बुलाई। राष्ट्रपति विल्सन ने अपने मन्त्री के इस कार्य पर बहुत नापसन्दगी जाहिर की। कहा जाता है कि राष्ट्रपति विल्सन ने लैनजिंग को यह लिखा : "क्या यह सत्य है, जैसा कि मुझे बताया गया है, कि मेरी बीमारी के काल में आपने सरकार के विभागीय अध्यक्षों के सम्मेलन बुलाये ? हमारे सांवैधानिक कानून और व्यवहार के अन्तर्गत, जैसा कि वह आज तक विकसित हुआ है, सिवाय राष्ट्रपति के और किसी व्यक्ति को ऐसा करने का अधिकार नहीं है और राष्ट्रपति और कांग्रेस के सिवाय और किसी व्यक्ति को किसी सार्वजनिक प्रश्न पर उनके अथवा उनमें से किसी एक के विचार पूछने का अधिकार नहीं है।" पुनः,

आप कृपया इन बैठकों का उद्देश्य बतायें और मुझे आपके पत्र में ऐसा कुछ नहीं मिला जो कि ऐसे विषय में आपके राष्ट्रपति का अधिकार संभाल लेने को न्यायोचित ठहराये। मैं आपको स्मरण कराता हूँ कि मेरे बिना कैबिनेट कोई पग नहीं उठा सकती और इसलिए मेरे बिना किये गये कार्यों से सम्बन्ध रखने वाले विषयों के बारे में प्रतीक्षा न करने की प्रक्रिया से कोई लाभ नहीं होगा।" मि० लैन्जिंग ने अपनी स्थिति का वर्णन इन शब्दों में किया है: "मैं इस दोषारोपण का विरोध किये बिना नहीं रह सकता कि मैंने प्रशासकीय विभागों के प्रधानों को अनौपचारिक सम्मेलनों में एकत्र करके आपकी (राष्ट्रपति) शक्तियों पर बलात् अधिकार करने की चेष्टा की है। मैं आपके इस कथन से सहमत नहीं हूँ कि मैंने प्रक्रियाओं को स्पष्ट रूप से निरूपित करके तथा आपकी केवल अनुमति माँग कर कुछ विषयों में आपके सामने अपना निर्णय पेश करने का प्रयत्न किया है।"

श्वार्ट्ज (Schwartz) के अनुसार, "राष्ट्रपति और उसकी कैबिनेट के सम्बन्धों का मूलतथ्य उसका पूर्ण आधिपत्य है। कैबिनेट के सदस्य, राष्ट्रपति द्वारा बनाई गयी नीति को पूरा करने वाले साधन मात्र हैं। वे कांग्रेस के सदस्य नहीं होते और न उसके प्रति उत्तरदायी होते हैं। वे अपने स्वामी, राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी होते हैं। सामान्य तौर पर होने वाली साप्ताहिक बैठकों में कैबिनेट जो निर्णय करती है, वह राष्ट्रपति के लिए सलाह मात्र होता है। अन्तिम निर्णय उसी द्वारा किये जाते हैं। संगठित कैबिनेट भी उसकी इच्छा के विरुद्ध कार्य नहीं कर सकती।" वह उन सब के ऊपर अपील की कोर्ट (court of appeal) है और उन सब के विरुद्ध उसका निर्णय चल सकता है। आगे, "यह, वेशक सत्य है, कि राष्ट्रपति और कैबिनेट के सम्बन्ध, राष्ट्रपति के अनुसार बदलते रहते हैं। फ्रैंकलिन रूजवेल्ट जैसा राष्ट्रपति सभी बड़े मामलों में अपनी रुचि से स्वयं कार्य करेगा; एक हैरी ट्रूमैन (Harry Truman) जैसा राष्ट्रपति अपनी कैबिनेट की सलाह पर बहुत अधिक विश्वास प्रदर्शित करेगा। लेकिन दोनों स्थितियों में, यदि वह अपनी इच्छा प्रयुक्त करना चाहे तो वही निर्णायक होगी। इसी बात पर तो लार्ड ब्राइस ने कहा था: "ऐसी स्थिति में राष्ट्रपति से अलग कैबिनेट की बात कोई भी नहीं कर सकता। अमेरिकन प्रशासन में, इंग्लैंड और फ्रांस की कैबिनेटों की झलक नहीं मिलती अपितु उन मन्त्रियों की झलक मिलती है जो जार (Czar) अथवा सुलतान (Sultan) को घेरे रहते थे, अथवा कान्स्टैंटाइन (Constantine) अथवा जस्टीनियन (Justinian) जैसे रोमन सम्राटों की इच्छाओं का पालन करते थे।

कैबिनेट की नियुक्ति के समय भौगोलिक विचार, संतुष्ट करने की आवश्यकता, समझौता (compromise), व्यक्तिगत मैत्री (personal intimacy), कृतज्ञता, राजनैतिक श्रौचित्य (political strategy), प्रशासकीय योग्यता आदि विषयों पर विचार किया जाता है। विभिन्न राष्ट्रपतियों का कैबिनेट की ओर एक सा दृष्टिकोण नहीं रहा है। उनमें कुछ कैबिनेट के सदस्यों को अपना साथी समझते थे और कुछ अधीनस्थ कर्मचारी। कुछ ऐसे हैं जिनका विचार है कि कैबिनेट के सदस्य केवल

विचारकों और प्रेरकों (men of ideas and initiative) को नियुक्त किया जाए और अन्यो का विचार है कि विचार तथा प्रेरणा (ideas and initiative) के वे स्वयं स्रोत हों। एक राष्ट्रपति कैबिनेट को भार तुल्य (burdensome) समझते थे और इसीलिए दो वर्ष तक कैबिनेट की कोई बैठक नहीं बुलाई। जनरल ग्रान्ट अपनी कैबिनेट के सदस्यों को केवल सबसे छोटा अफसर समझता था। राष्ट्रपति क्लीवलैंड अपनी कैबिनेट के विचारों का अधिक सम्मान करता था और उसके सम्मान को बनाए रखना चाहता था। थियोडोर रूजवेल्ट पहले कार्य करता था और उसके पश्चात् मन्त्रिमण्डल को समझता था। राष्ट्रपति विल्सन तथा राष्ट्रपति एफ० डी० रूजवेल्ट के विषय में कहा जाता है कि उनकी कैबिनेट के सदस्यों को राष्ट्रपति द्वारा किए गए किसी निर्णय का पता समाचार पत्रों से चलता था। कभी उन पर विश्वास नहीं किया गया। राष्ट्रपति कैबिनेट की साप्ताहिक बैठकें बुलाता है और उनसे राज्य-सम्बन्धी विषयों पर विचार-विनिमय करता है। यह कहा जाता है कि यदि राष्ट्रपति ने कोई महत्वपूर्ण सन्देश कांग्रेस को भेजा है तो वह कभी-कभी उसको अपनी कैबिनेट के सम्मुख पढ़ देता है। दश कैबिनेट राष्ट्रपति के कार्य में अत्यधिक सहायक हो सकती है।

राष्ट्रपति की कैबिनेट और इंग्लैंड की कैबिनेट में मौलिक अन्तर है। इंग्लैंड के मन्त्री सार्वजनिक कार्यकर्त्ता होते हैं और इसलिए उनके पीछे जनता की शक्ति होती है। वे प्रधान मन्त्री के सहयोगी होते हैं और वह उनको अपने विचारों का बनाता है और उनकी पूरी तरह अवहेलना नहीं कर सकता। किन्तु यू० एस० ए० में ऐसी स्थिति नहीं है। कैबिनेट के सदस्य केवल राष्ट्रपति द्वारा छाँटे जाते हैं। उनका निर्वाचन नहीं होता। राष्ट्रपति किसी भी व्यक्ति को मन्त्री बना सकता है और बिना कठिनाई के हटा सकता है। राष्ट्रपति अपने मन्त्रियों के परामर्श को मानने के लिए बाध्य नहीं है। यदि उसका एक वोट है तो वही एक वोट है जिसका महत्व है, और कैबिनेट के किसी सदस्य के वोट का कोई महत्व नहीं। यह कहा जाता है कि राष्ट्रपति लिंकन ने एक विषय कैबिनेट के सम्मुख प्रस्तुत किया और सातों मन्त्रियों ने उसका विरोध किया। राष्ट्रपति लिंकन की यह व्यवस्था थी कि यद्यपि सात मत उनके विरोध में और केवल एक पक्ष में था तथापि उसी एक को कार्यरूप में परिणत किया गया।

जान एडम्स के अनुसार, "सभी बड़े महत्वपूर्ण मामलों में राष्ट्रपति, संविधान के लिए ली गयी शपथ, अपनी आत्मा और इज्जत तथा राष्ट्र के जनमत के प्रति अपनी जिम्मेदारी के कारण अपने ही सुविचारित और निष्पक्ष निर्णय के अनुसार कार्य करने के लिए बाध्य है, चाहे दुर्भाग्यवश, ऐसा करना उसके सभी मन्त्रियों की इच्छा के विपरीत ही क्यों न हो।"

एक सुभाव यह दिया जाता है कि कैबिनेट के सदस्यों को कांग्रेस में बैठने और उसके वाद-विवादों में भाग लेने की अनुमति दी जाए। लेकिन कुछ आलोचकों का कहना है कि यदि इस सुधार का तात्पर्य संयुक्त राज्य के संविधान में क्रान्तिकारी परिवर्तन लाना नहीं है, तो इस सुधार से बहुत हानि हो जायगी। अमेरिकन राष्ट्रपति

की स्थिति फ्रांस के राष्ट्रपति के समान हो जायगी। कांग्रेस, इंग्लैंड की संसद में नहीं अपितु कॉन्टिनेंटल (continental) पार्लियामेंट में बदल जायगी। यह अपने आपको उखाड़ फेंके बिना राष्ट्रपति की नीतियों को उखाड़ फेंकने की स्थिति में हो जायगी। लास्की (Laski) के अनुसार, यदि कैबिनेट को कांग्रेस में बैठना है, तो राष्ट्रपति को अनिवार्य रूप से उन सदस्यों को चुनना चाहिए जिनका इस पर प्रभाव हो। इससे उसकी पसन्द (choice) सीमित हो जायगी। वह उन लोगों की तलाश करेगा जो इसकी (कांग्रेस) नज़र में होंगे और इसकी जटिल कार्यविधि को समझते होंगे लेकिन इसका अर्थ कैबिनेट के सदस्य के रूप में दोनों सदनों के अनुभवी सदस्यों की कीमत बढ़ाना होगा। उनका स्वयं का स्तर कांग्रेस में बढ़ जायगा, क्योंकि वे उन लोगों में गिने जा सकते होंगे जो अपने बिलों के लिए कांग्रेस को भी अपने विचारों जैसा बर्ना सकते हैं। कांग्रेस में प्रभाव होने के कारण वे वास्तव में, राष्ट्रपति के प्रतिद्वन्द्वी हो जायेंगे। ऐसी स्थिति में कैबिनेट की एकता बनाए रखने की समस्या जटिल हो जायगी। कांग्रेस कैबिनेट अथवा इसके कुछ भाग को राष्ट्रपति के और कैबिनेट के दूसरे भाग के विरुद्ध करके प्रशासन को दुर्बल बनाने में सफल हो जायगी। कैबिनेट के सदस्यों की निष्ठा विभाजित हो जाएगी।” पुनः “क्या लिंकन जैसे राष्ट्रपति की, जिसका पद लेते समय अपने साथियों पर बहुत कम प्रभाव था, स्थिति तब असह्य नहीं हो जायगी, कांग्रेस उन्हीं (साथियों) को उसके विरुद्ध खड़ा कर सकती होगी? क्या ऐसी स्थिति में, वर्तमान नाजुक शक्ति संतुलन (Balance of Power) के समय में कैबिनेट अधिकारियों के शक्तिशाली मण्डल की स्थिति राष्ट्रपति और कांग्रेस के बीच शक्तिशाली मध्यस्थ की सी स्थिति नहीं हो जायगी? क्या इससे यह भावना पैदा नहीं होगी कि जो कैबिनेट सदस्य, कांग्रेस में बहुत शक्तिशाली हो गया है, वह स्वयं राष्ट्रपति का प्रतिद्वन्द्वी हो जाए और यदि राष्ट्रपति दुर्बल है तो उसका स्वामी बन बैठे।”

राष्ट्रपति की कैबिनेट का विकास पिछले १६० वर्षों में हुआ है। विदेश मन्त्री तथा वित्त मन्त्री (Secretary for State and Secretary of Treasury) १७८६ में, पोस्ट मास्टर जनरल १७६२ में, गृह मन्त्री (Secretary for Interior) १८४६ में, महान्यायवादी १८७० में, कृषि मन्त्री १८८६ में, वाणिज्य मन्त्री १९०३ में, श्रम मन्त्री १९१३ में, और प्रतिरक्षा मन्त्री १९१७ में निश्चित हुए। प्रत्येक मन्त्री को १५,००० डालर वार्षिक वेतन मिलता है।

(१) सेक्रेटरी आफ स्टेट या विदेश मन्त्री (Secretary of State) राज्य विभाग का अध्यक्ष तथा कैबिनेट का सीनियर मੈम्बर होता है। सभी सामाजिक उत्सव समारोहों में उसे प्रथम स्थान मिलता है और कैबिनेट की बैठकों में वह राष्ट्रपति के दायें हाथ की ओर बैठता है। वह सरकार का सचिव होता है और गृह सम्बन्धी तथा विदेश दोनों प्रकार का सभी पत्र-व्यवहार उसके हाथ में रहते हैं। वह विदेश सेवा का अध्यक्ष होता है। उसके पास संयुक्त राज्य द्वारा की गयी सन्धियाँ और कांग्रेस द्वारा बनाए गए सभी कानून रहते हैं। उसके अधिकार में संयुक्त राज्य की महान् मुहर (great seal) रहती है। कुछ राष्ट्रपति विदेशी मामलों में इन

मन्त्रियों को छूट देते हैं जबकि कुछ सभी मामले अपने हाथ में रखना पसन्द करते हैं।

(२) **ट्रेजरी-सचिव या वित्त मन्त्री** (Secretary of the Treasury) को सहायता देने के लिये बहुत से सहायक होते हैं। संघीय सरकार द्वारा लगाए गए करों के इकट्ठा करने तथा सुरक्षित रखने का कार्य इसी की देख-रेख में होता है। वह ट्रेजरी में से उन्हीं धन राशियों को चुका सकता है जिनकी स्वीकृति कांग्रेस से प्राप्त हो चुकी हो। वह संयुक्त राज्य की मुद्रा (money) और बाण्डों (bonds) को छपवाने तथा ढलवाने के कार्य का निरीक्षण करता है। कर छिपाने वालों (tax-dodgers) और नकली सिक्के बनाने वालों की खोज तथा गिरफ्तारी, ट्रेजरी विभाग से सम्बद्ध गुप्त सेवा (secret service) द्वारा की जाती है। कोस्टल गार्ड सर्विस (Coastal Guard Service) और लाइट हाउस सर्विस (Light House Service) भी इसी विभाग के आधीन होती है।

(३) **अटार्नी जनरल या महान्यायवादी** (Attorney-General)—न्याय विभाग का अध्यक्ष होता है। वह राष्ट्रपति, कांग्रेस तथा सरकार के अन्य विभागों का कानूनी सलाहकार होता है अपराधों की खोज करवाना तथा संघीय कानूनों तथा संधियों को तोड़ने वालों के विरुद्ध मुकदमे चलाना तथा सजा दिलवाना इसका कर्तव्य होता है। यूनाइटेड स्टेट्स मार्शल (United States Marshal), व्यूरो आफ प्रिजन्स (Bureau of Prisons) और फ़ेडरल व्यूरो आफ इन्वेस्टिगेशन (Federal Bureau of Investigation) अटार्नी जनरल के नियन्त्रण में कार्य करते हैं।

(४) **पोस्ट आफिस विभाग** (Post—Office Department)—सरकार का सबसे बड़ा व्यवसाय है। इसमें तीन लाख व्यक्ति काम करते हैं और इसका वार्षिक व्यवसाय लगभग ७५ करोड़ डालर होता है। पोस्टमास्टर जनरल इस विभाग का अध्यक्ष होता है। उसे अपने कार्य में चार सहायक पोस्ट मास्टर जनरलों से सहायता मिलती है। ये लोग, कर्मचारियों, परिवहन (transport), डाक वितरण (delivery of mail), वित्त (finances) और भवनों, यन्त्रों (equipments) और सप्लाय की देख-रेख करते हैं। चूँकि पोस्ट आफिस विभाग का कार्य, जनता की सेवा करना होता है, मुनाफ़ा कमाना नहीं, इसलिए पोस्टल दरें (postal rates) कम-से-कम रखी जाती हैं।

(४) **गृह विभाग** (Department of Interior) पर निम्नलिखित चीजों की व्यवस्था की जिम्मेवारी है: सार्वजनिक भूमि का मापन (survey), प्रबन्ध, बिक्री और पट्टा; कनजर्वेशन (conservation), इन्डियन्स (Indians) का स्वास्थ्य, शिक्षा तथा सामान्य निरीक्षण, व्यूरो आफ माइन्स (Bureau of Mines) के द्वारा खान में काम करने वालों की सुरक्षा; सरकार के लिए ईंधन का परीक्षण, नौ सेना के लिए, हवाई वेड़े के हवा से हलके जहाजों के लिए हलकी हीलियम गैस का उत्पादन; अलास्का (Alaska) के निवासियों का प्रशासन तथा शिक्षा, कृषि शिक्षा, यान्त्रिक कला (mechanical arts) और गृह अर्थ शास्त्र (home economics) के कालेजों को दिए जाने वाले धन का प्रशासन, राष्ट्रीय पार्कों तथा भवनों (monuments) का निरीक्षण, भूतत्वीय मापन (geological survey), अलास्का, हवाई

(Hawaii), वर्जिन द्वीप (Virgin Islands) और प्योर्टो रिको (Puerto Rico) के शासन का निरीक्षण, इत्यादि ।

(६) कृषि विभाग (Agricultural Department) का मुख्य कार्य देश के किसानों के लाभ के लिए वैज्ञानिक गवेषणा और अनुसंधान (scientific research and investigation) इत्यादि करना होता है । इस कार्य के लिए इसके अन्तर्गत पशुपालन, रसायन तथा मिट्टी, कीट शास्त्र और पौदों को संक्रामक रोगों से ग्रस्त पौदों से बचाने का शास्त्र (Plant Quarantine), जैविकीय मापन (biological survey), कृषि सम्बन्धी अर्थशास्त्र, गृह अर्थशास्त्र, कृषि सम्बन्धी इन्जिनियरिंग, मिट्टी संरक्षण सेवा (Soil Conservation Service) और मौसमों (weather) के लिए ब्यूरो चलाए जाते हैं । भोजन तथा दवाइयों के लिए बनाए गए संघीय कानून इसी के द्वारा लागू किए जाते हैं । इसके अधीन वन सेवा (Forest Service) और सार्वजनिक सड़कों का ब्यूरो (Bureau of Public Roads) भी कार्य करते हैं ।

(७) व्यापार विभाग (Department of Commerce) के मुख्य कार्य निम्नलिखित होते हैं : जनगणना, विदेशी व्यापार को बढ़ावा देना, वायु व्यापार (air commerce) का निरीक्षण, सरकार द्वारा खरीदी जाने वाली वस्तुओं के स्तर की जाँच करने के लिए परीक्षण, रसायनशालायें स्थापित करना, तोलने तथा मापने की वस्तुओं के लिए स्तर (standard) कायम करना, प्रकाशस्तम्भों (light houses) और जहाजरानी (navigation) का निरीक्षण करना तथा कापीराइट और पेटेण्ट (copyright and patents) को रजिस्टर करना इत्यादि ।

(८) श्रम विभाग का कार्य संयुक्त राज्य के श्रमिकों के कल्याण की वृद्धि, उन्नति तथा उसे विकसित करना होता है । स्त्री श्रमिकों के कल्याण तथा उनके कार्य के लिए अधिक अवसर प्रदान करने के लिए इस विभाग की एक अलग शाखा होती है । विभाग श्रमिकों की स्थिति तथा जीवन के सम्बन्ध में आँकड़े इकट्ठे करता है और एक एम्प्लायमेन्ट सेवा (employment service) कायम रखता है ।

(९) राष्ट्रीय सैनिक संस्थान (National Military Establishment) की स्थापना द्वितीय महायुद्ध में जापान के पर्ल हार्बर पर आक्रमण करने के पश्चात् हुई । युद्ध, नौ सेना तथा वायु सेना के पुराने विभागों को इस विभाग के अधीन कर दिया गया है और इस विभाग का अध्यक्ष के बिना स्तर का सचिव होता है ।

(१०) स्वास्थ्य, शिक्षा और लोक-कल्याण का विभाग हूवर कमीशन की सिफारिशों और राष्ट्रपति आइजनहावर की इच्छाओं के फलस्वरूप स्थापित किया गया है ।

Questions for Revision

1. What were some of the conflicting ideas held about the office of the chief executive by the makers of the constitution ? Explain the origin of these ideas.
2. Why was it decided to have the President chosen by electors instead of by the people directly ?

3. Many leaders think it unwise to abolish the Electoral College. Why ?
4. Presidential electors have become "automata", mere registrants of their party's choice of presidential candidates. (Laski). Discuss.
5. What is the relationship between the Electoral College and the popular vote in the procedure for the election of the President of the United States of America.
6. Describe the composition and functions of the "Electoral College" in the election of the American President.
7. Briefly describe the procedure according to which the President of the United States is elected and give an account of his constitutional functions and powers.
8. Describe the place of the President of the United States in the government today.
9. Describe the position of the President of the U. S. A. in theory and in practice. Compare his responsibilities with those of the Prime Minister of England as an executive head.
10. State and examine the legislative control over foreign policy in the U. S. A.
11. "To say that the president has no hand in legislation is to talk philosophy, not fact." Discuss.
12. Laski remarked that the "President of the United States is both more or less than a king, he is also both more or less than a Prime Minister." Examine the position and powers of the American President and compare him with the British Prime Minister.
13. "America needs strong government; it needs strong leadership to attain strong government." Discuss.
14. "The U. S. A. President combines in his person the office of King and Prime Minister. He is the ruler of the heads of the departments and his eight secretaries. At times, he can defy the Congress altogether." (Brogan). Discuss.
15. Explain the view of Sir Henry Maine that the American President 'governs' but does not reign.
16. "The American President is no mere *primus inter pares*, and no matter how great the authority of an English Prime Minister may be, he is not the complete master of the situation as is the President of the United States." (Brogan). Examine and Discuss.
17. "The Constitution does not make the President superior to, stronger or more important than the Congress and the Supreme Court. It gives to each enough strength to do its assigned part in serving a joint purpose stated in the preamble. But it withholds from each the increase of strength by which it could crush or displace the others." Explain this with reference to the position of the American President.

18. "The Presidency is something more than an office based on law, just as the Papacy is something more than a Vatican rule by canon law. The presidency is also an institution whose character is deeply rooted in the American mood and culture." Discuss this with reference to the position of the American President.
19. "He is the nearest and dearest substitute for a royal idol which the Americans possess and much of the fateless snobbery which in Europe has so long invested royal actions with a binding halo has in U. S. A. affixed itself to the presidency." Discuss.
20. "The emergence of the United States as a world power, with the President as its Chief Spokesman, the changing character of the American society calling for executive leadership and expert administration instead of legislative direction, the growth in the functions of the government and the fact that he represents the people and is expected to look after their welfare, have contributed to this growth." Discuss this with reference to the growth of the powers of the American President.
21. The development of the presidency has taken place in an almost unpredictable manner; it has occurred despite the legal limitation and restriction upon the powers of the president, as set in the constitution. No such restraints hamper the British Prime Minister in his work. He is the centre of the political life of Great Britain in a way that American president was never designed to be and is the leader of parliament in a way unknown to the American system." Discuss.
22. "The President (of the U. S. A.) is always a driver or a brake. He is never a spare wheel." (Brogan). Discuss.
23. "The presidency has been one thing at one time, another at another, varying with the man who occupied the office and with the circumstances that surrounded him." (Woodrow Wilson). Discuss.
24. "The American President is a plebiscitory executive with limited powers and large potentialities." Discuss.
25. Compare and contrast the position and powers of the President of the U. S. A. with those of the Prime Minister in England.
26. How is the Cabinet of the Government of the United States organised ? Discuss its relation with the American Legislature and show in what respects it differs from the British Cabinet.
27. "They make collectively an impact upon Congress or the nation as he does ; their relation is one of departmental intersterility. No doubt some of them are in a position to influence the decisions, they never are in a position to control him." (Laski). Discuss.
28. "A cabinet officer must assume that he will live his term in the presidential shadow." (Ogg). Discuss.

29. "They provide a clearing house which helps the administration to put unity to its programme." (Munro). Discuss with reference to the position of the members of the Cabinet of the American President.
30. "Unlike England, Cabinet office, this is to say, is an interlude in a career. There is no technique of direct preparation for it, there is no certainty that it will continue because it has begun, there is no assurance that the successful performance of his functions will lead to a renewal of office in a subsequent administration." (Laski). Discuss.
31. "The American Cabinet differs in fundamental respects from the British Cabinet. It is a body of advisers to the President and not a Council of Colleagues with whom he has to work and upon whose approval he depends." Discuss.

अध्याय १२

अमेरिका की काँग्रेस

(The American Congress)

लार्ड ब्राड्स के अनुसार, “यह (काँग्रेस) अविवेकी और कलहकारी (turbulent) संस्था नहीं है जिसका भय संविधान के बनाने वालों को इसको बनाने समय था। भावनाओं की लहरें इससे प्रायः कभी नहीं टकरातीं। अव्यवस्था के दृश्य कभी-कभी दिखायी दे जाते हैं। दलीय अनुशासन कठोर है। उत्तम साहचर्य (good fellowship) का वातावरण प्रबल रहता है। कार्य-विधि के नियमों का पालन किया जाता है। शक्ति थोड़े से लोगों के हाथ में है। वह निर्वाचकों अथवा कम-से-कम पार्टी संगठनों की इच्छा को जानने और मानने के लिए इच्छुक रहती है।” यू० एस० ए० में द्वासदनी प्रणाली है। अमेरिकन काँग्रेस में दो सदन हैं : सैनेट और प्रतिनिधि-सभा (House of Representatives)। रचना और शक्तियों में दोनों सदन समान नहीं हैं। अतः उनका पृथक्-पृथक् वर्णन करना वाँछनीय है।

सैनेट (The Senate)—अमेरिका की सैनेट काँग्रेस का उच्च सदन (Upper Chamber) है। यह राज्यों का सदन (house of the states) है और इसलिए अमेरिका के संविधान में संघीय विचार का प्रतिनिधि है। यह विशेष रूप से उपबन्ध किया गया है कि राज्य (state) का विस्तार कितना ही हो, प्रत्येक राज्य को सैनेट में दो प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। किसी भी राज्य को उसकी सहमति के बिना दो प्रतिनिधि भेजने के अधिकार से वंचित नहीं किया जा सकता और सम्भवतः ऐसी सहमति कोई राज्य प्रकट नहीं करेगा। फ़ेडरेलिस्ट (Federalist) ने यह ठीक ही निर्देश किया था कि “प्रत्येक राज्य को समान मताधिकार देने का तात्पर्य अकेले राज्य (individual state) की बची हुई प्रभुता (sovereignty) के अंश का और अवशिष्ट शक्तियों (residuary powers) को कायम रखने के साधन को सांवैधानिक मान्यता देना है।” यू० एस० ए० के ४६ राज्य सैनेट में ६८ प्रतिनिधि भेजते हैं।

पहले सैनेटरों का निर्वाचन राज्यों के विधान मण्डल करते थे। लेकिन इस प्रणाली से लम्बे और सहत विवाद पैदा हो गए जिससे गतिरोध (deadlock) उत्पन्न हो गया। बहुत बार, विधान मण्डल एक सैनेटर चुन सकने में असमर्थ रहा और सैनेट में, राज्य का प्रतिनिधित्व न हो सका। यह अनुमान लगाया जाता है कि १८६० और १९१२ के मध्य कम-से-कम ११ राज्य ऐसे थे जिनका प्रतिनिधित्व सैनेट में केवल एक सदस्य ने किया। १९०१ में डेलवेयर राज्य (State of Delaware) की सैनेट में एक भी प्रतिनिधि नहीं था। चुनाव के समय में हर प्रकार की दूषित विधियाँ काम में लाई जाती थीं। गार्नर (Garner) के अनुसार, “१८६५ और १९१० के

मध्य में बहुत से धनी व्यक्तियों को सैनेट में स्थान मिल गया क्योंकि विधान मण्डलों के सदस्यों का समर्थन उसका मूल्य चुकाने के कारण उन्हें प्राप्त हो गया।^१ सैनेट की सीटों के लिए राज्य विधान मण्डलों में होने वाले लम्बे और सख्त विवादों के कारण उनके नियमित कार्य में बाधा पड़ी। इन परिस्थितियों में, उस समय की प्रणाली को बदलने का आन्दोलन प्रारम्भ किया गया और अन्त में जनता द्वारा प्रत्यक्ष चुनाव प्रणाली स्थापित करने के लिए संविधान में संशोधन किया गया। किन्तु १८१३ के १७ वें संशोधन ने उपबन्ध किया कि सैनेटरों का निर्वाचन राज्यों की जनता करे। अस्थायी स्थानों की पूर्ति राज्य कार्यपालिका^२ (state executive) करती है।

सैनेटर छः वर्ष के लिए निर्वाचित होता है लेकिन कुल सदस्यों की संख्या के एक तिहाई प्रति दूसरे वर्ष अवकाश ग्रहण करते जाते हैं। इस प्रकार सारी सैनेट कभी भंग नहीं होती और सैनेट एक स्थायी सदन बन गई है। प्रत्येक सैनेटर को ७५,००० डॉलर वेतन प्रति वर्ष मिलता है। उसे भाषण की स्वतन्त्रता है तथा उसे गिरफ्तार भी नहीं किया जा सकता। सैनेटरों पर “प्रशासकीय विभाग के सम्मुख आर्थिक प्रतिफल के लिए व्यवसाय (practising) करने पर प्रतिबन्ध है और वे संयुक्त राज्य के उस असैनिक पद पर नियुक्त नहीं किए जा सकते जिसका उस काल में निर्माण किया जाए अथवा जिसके वेतन और भत्ते बढ़ाए जाएँ जिस अवधि (term) के लिए वे सैनेटर चुने गए थे।”

प्रत्येक सैनेटर में कुछ अर्हताएँ (qualifications) होनी अनिवार्य हैं। निर्वाचन के समय उसकी आयु ३० वर्ष से कम नहीं होनी चाहिए। उसे कम-से-कम ६ वर्ष से अमेरिका का नागरिक होना चाहिए। इसके अतिरिक्त उसे उस राज्य का भी निवासी होना चाहिए जिससे वह निर्वाचित हुआ हो। यह स्मरणीय है कि भारत तथा इंग्लैंड में आवासिक (residential) योग्यताएँ आवश्यक नहीं हैं। किन्तु वे कनाडा के सैनेटरों के लिए आवश्यक हैं।

उप-राष्ट्रपति (Vice-President)—साधारणतः यू० एस० ए० का उप-राष्ट्रपति सैनेट की सभाओं की अध्यक्षता करता है। जैसा कि पूर्व निर्देश किया जा चुका है, उसका निर्वाचन अमेरिका के राष्ट्रपति के साथ जनता करती है, न कि सैनेट। अमेरिका के राष्ट्रपति की मृत्यु के पश्चात् वह उसका स्थान ग्रहण करता है। श्री ट्रूमैन जो कि १९४५ में उप-राष्ट्रपति थे, राष्ट्रपति रूजवेल्ट की मृत्यु के पश्चात् राष्ट्रपति बने। यद्यपि उप-राष्ट्रपति का पद सहस्रवर्षीय है तो भी वह असीमित परिहासों (endless jokes) का विषय बना है। उसको राजनैतिक

१. गार्नर के अनुसार “व्यवहार में, रिक्त स्थानों को भरने के लिए चुनाव बहुत ही कम किए जाते हैं। बहुत से राज्यों में गवर्नर अस्थायी नियुक्तियाँ कर देता है, और वे अगले नियमित चुनाव तक अपने पद पर कार्य करते हैं, जिसमें जनता उनके उत्तराधिकारियों को चुनती है।”

२. न्यूयार्क राज्य की जनसंख्या १५,००,००,००० (१५ मिलियन) है और नेवादा (Nevada) की केवल १६०,००३ लेकिन दोनों ही राज्यों के दो-दो सैनेटर होते हैं।

कब्रिस्तान (political grave-yard) के समान माना जाता है और इसीलिए महत्वाकांक्षी व्यक्ति इससे बचते हैं। यह निर्देश किया जाता है कि प्रत्येक पार्टी उप-राष्ट्रपति पद का प्रयोग टिकट (ticket) को सन्तुलन करने अथवा सान्त्वना देने (appease) या किसी तत्त्व (element) को पुरस्कार देने के लिए करती है।

उप-राष्ट्रपति के दायित्व अधिक नहीं हैं। उप-राष्ट्रपति का कर्तव्य सैनेट की रूढ़ियों (customs) तथा परम्पराओं का आदर करना है जो कि उसे अधिक स्वतन्त्रता नहीं देतीं। प्रतिनिधि सभा के स्पीकर के विपरीत, उप-राष्ट्रपति निष्पक्ष भाव से कार्य करता है और केवल मत बराबर होने पर (tie) वह मत देता है। सैनेट में कोई परिवर्तन करना सम्भव नहीं है। यह कहा जाता है कि उप-राष्ट्रपति श्री डावेस (Dawes) ने सैनेट को आधुनिक समय के अनुसार करने के प्रयत्न किए, किन्तु उसके प्रयत्न असफल रहे।

साधारणतः दुर्बल व्यक्तियों को उप-राष्ट्रपति निर्वाचित किया जाता है। किन्तु, राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने हैनरी वॉलेस को उप-राष्ट्रपति निर्वाचित कराया और उसे बहुत से उत्तरदायित्व सौंपे। इसी प्रकार से, श्री ट्रूमैन ने उप-राष्ट्रपति के नाते कांग्रेस-सम्बन्धी समस्याओं (Congressional problems) के विषय में राष्ट्रपति रूजवेल्ट की सहायता की। जब श्री बर्कले (Barkley) उप-राष्ट्रपति थे, उन्होंने कांग्रेस और पार्टी में एक बहुमूल्य सम्पर्क स्थापित किया। १९४६ के एक अधिनियम के अनुसार उप-राष्ट्रपति को ३० हजार डालर वार्षिक वेतन मिलता है। अपने व्यय के लिए वह प्रतिवर्ष दस हजार डालर प्राप्त करने का अधिकारी है।

उप-राष्ट्रपति के अतिरिक्त सैनेट का एक अन्य अधिकारी "प्रेसिडेंट प्रो टैम्पोर" (President Pro Tempore) है। उसका निर्वाचन सैनेटर अपने में से करते हैं। वह उप-राष्ट्रपति की अनुपस्थिति में सैनेट की सभाओं की अध्यक्षता करता है और वेतन भी प्राप्त करता है।

सैनेट का अधिकांश कार्य समितियों द्वारा किया जाता है। प्रमुख समितियाँ वित्त (Finance), विदेशी सम्बन्ध, विनियोग (Appropriations), अन्तराज्य व्यापार (Inter-State Commerce), और न्याय पालिका समिति हैं। विवाद (debate) पर समय का बन्धन नहीं है। प्रत्येक सैनेटर जितनी देर वह बोलना चाहे बोल सकता है। और इस अधिकार का प्रयोग "हड फेफड़ों वाले (leather-lunged) सैनेटर अधिवेशन की समाप्ति तक लम्बे भाषण करके किसी विधेयक को समाप्त करने के लिए" करते हैं। यह कहा जाता है कि एक बार यूटाह (Utah) का सैनेटर स्मूथ (Senator Smooth) सारी रात भाषण देता रहा। टैक्सास (Texas) का सैनेटर शैपहर्ड (Sheephard) सवा छः घण्टे निरन्तर बोला और यह कहा जाता है उस समय में न वह बैठा, न उसने आराम किया और न एक बूंद पानी पिया। १९०८ में विस्कॉन्सिन (Wisconsin) का सैनेटर फौलेट (Follette) और उसके सहयोगी (colleagues) इतना अधिक बोले कि अधिवेशन निरन्तर ३० घण्टे चला।

संयुक्त राज्य की एक विचित्र प्रणाली के अनुसार, सैनेटरों के भाषण कांग्रेस सम्बन्धी रिकार्ड में छप जाते हैं, चाहे उन में से एक शब्द भी कांग्रेस में बोला न

गया हो। यद्यपि यह भाषण कभी दिए नहीं जाते तथापि “तालियाँ” (applause) “जोर से और देर तक तालियाँ” (loud and prolonged applause) जैसे शब्द सेंनेट के रिकार्ड में आ जाते हैं। प्रत्येक सेंनेटर को सुविधा होती है कि वह कुछ शब्द पढ़ कर यह प्रस्ताव करे कि उसके समस्त लिखित भाषण को पढ़ा हुआ मान लिया जाए। भारत तथा इंग्लैंड में ऐसी प्रणाली नहीं है। किन्तु, यदि कोई लेख (article) प्रकाशित हो जाए तो उसे काँग्रेस-सम्बन्धी रिकार्ड का भाग नहीं बनाया जा सकता।

संनेट की शक्तियाँ (Powers of the Senate)—अमेरिका की सेंनेट को अत्यधिक शक्तियाँ प्रदान की गई हैं। संविधान-निर्माताओं का विचार उसे ब्रिटिश प्रिन्सीपल का अमेरिकी प्रतिरूप (counterpart) बनाना था। उसको विधायी, कार्यपालिका और न्यायिक शक्तियाँ प्राप्त हैं।

(१) सेंनेट का कानून बनाने पर पर्याप्त नियन्त्रण है। साधारणतः विधेयक सेंनेट में प्रस्तुत किए जा सकते हैं और यदि विधेयक प्रतिनिधि सभा में आरम्भ किया गया है तो उसे भी कानून बनने के लिए सेंनेट की अनुमति (sanction) लेनी अनिवार्य है। यदि सेंनेट किसी विधेयक का विरोध करती है तो उसके कानून बनने का कोई अवसर नहीं।

धन-विधेयक प्रतिनिधि सभा में ही प्रस्तुत किए जा सकते हैं किन्तु इसका यह तात्पर्य नहीं कि सेंनेट का उन पर कोई नियन्त्रण नहीं है। सेंनेट धन-विधेयकों में किसी भी प्रकार का संशोधन कर सकती है अथवा उन्हें रद्द कर सकती है। धन विधेयकों में संशोधन इतने अधिक किये जा सकते हैं कि उनका रूप पूर्णतः बदल जाए। जब तक प्रतिनिधि सभा सेंनेट द्वारा प्रस्तावित संशोधनों को स्वीकृत नहीं कर लेती, विधेयक पारित नहीं किया जा सकता। इस प्रकार, वास्तव में सेंनेट ने यथार्थ में अनेक धन-विधेयकों को प्रस्तुत किया है, यद्यपि औपचारिक रूप से नहीं। यह भी निर्देश किया जाता है कि “सेंनेट ने प्रतिनिधि सभा से अधिक महत्वपूर्ण कानूनों को आरम्भ किया है।”

(२) सेंनेट को अनेक कार्यपालिका शक्तियाँ भी प्रदान की गई थीं। इसका उद्देश्य सेंनेट को राष्ट्रपति की राजाओं जैसी इच्छाओं पर रोक लगाना था।

जैसा कि पहले बताया जा चुका है, सेंनेट राष्ट्रपति द्वारा की गई कुछ नियुक्तियों का अनुमोदन करती है। राष्ट्रपति की नियुक्तियाँ “कौटुम्बिक प्रेम से, व्यक्तिगत अनुराग (personal attachment) अथवा लोक-प्रियता के दृष्टिकोण से प्रवृत्त हो सकती हैं” (हैमिल्टन)। यद्यपि नियुक्तियाँ सेंनेट द्वारा पुष्ट की जाती हैं, तथापि उनका पुष्ट होना अनिवार्य नहीं। “सेनेटोरियल कर्टेसी” की निरुद्धि भी है जिसके अनुसार किसी राज्य में नियुक्तियाँ करने से पूर्व राष्ट्रपति को अपनी पार्टी के सम्बन्धित राज्य के सेंनेटर से परामर्श करना चाहिए।

राष्ट्रपति द्वारा की गई और हस्ताक्षरित (signed) संधियों की पुष्टि करने का अधिकार भी सेंनेट को प्राप्त है। समर्थन के लिए सेंनेट के बहुमत का होना आवश्यक है। यह आवश्यक नहीं है कि राष्ट्रपति द्वारा की गई संधियों को सेंनेट

सदैव स्वीकार करे। वह संधियों को रद्द कर सकती है और उनमें अनेक संशोधनों की सिफारिश राष्ट्रपति से कर सकती है। यह सर्वविख्यात है कि सैनट ने वर्साई (Versailles) की संधि १९१९ को स्वीकार करने से इन्कार कर दिया और इस प्रकार से यू० एस० ए० राष्ट्र-संघ (League of Nations) का सदस्य नहीं बना। भूतपूर्व विदेश मन्त्री जान हे (John Hay) के अनुसार, "संधि (treaty) का सैनट में जाना एक बैल के अखाड़े में उतारने के समान होता है। कोई नहीं कह सकता कि अन्तिम प्रहार कब और कैसे होगा—लेकिन एक बात निश्चित रहती है—वह अखाड़े से जीवित नहीं आयेगा।" मगर इस बात से भी इन्कार नहीं किया जा सकता कि लगभग १,१०० या उससे अधिक संधियों में से ६०० संधियों को सैनट ने बिना किसी शर्त के स्वीकार किया है। बाकियों में से बहुत-सी संशोधनों तथा मर्यादाओं (reservations) के साथ पास कर दी गयीं थीं।

सैनट को राष्ट्रपति से किसी विदेशी शक्ति से किसी विषय पर वार्ता करने की प्रार्थना करने की शक्ति प्राप्त है। यद्यपि राष्ट्रपति वार्ता करता है, किन्तु वह ऐसा करने के लिए बाध्य नहीं है। आरम्भण-शक्ति (initiative) सैनट के पास न होकर राष्ट्रपति में निहित है। दूसरी ओर, निवेदन करने के पश्चात् भी राष्ट्रपति सैनट से संधि वापस लौटा सकता है और सैनट की स्वीकृति के पश्चात् भी अनुसमर्थन (ratification) के कार्य को पूर्ण करने से इन्कार कर सकता है।

(३) सैनट द्वारा समस्त प्रकार के कार्यों में की जाने वाली विशेष जाँच पड़ताल (investigations) का उल्लेख किया जा सकता है। सिद्धान्ततः (theoretically) विभिन्न जाँच-पड़तालें सैनट को भविष्य में कानून बनाने के लिए समर्थ करने के उद्देश्य से तथ्य (facts) तथा आँकड़े उद्धृत करने के विचार से की जाती हैं। सबसे पहले किसी समस्या के विषय में तथ्य जानने के लिए अनुसन्धान समितियाँ (Committees of Investigation) नियुक्त की जाती हैं। इन समितियों को गवाहों को बुलाने, पत्रों (papers) को दिखाने के लिए विवश करने और शपथ दिलाकर साक्ष्य (evidence) लेने की शक्ति प्राप्त है।

सैनट द्वारा की जाने वाली खोजें बहुत भयानक होती हैं। वह से अधिकारी विरोधी कांग्रेस सदस्यों के प्रश्नों से बहुत घबराते हैं। सैनट की खोजें बहुत प्रसिद्धि पाती हैं। अक्सर इन कार्यवाहियों की न्यूज़रील (Newsreel) बनाई जाती है या इनको टेलिविज़न कैमरों में लिया जाता है और इसकी रिपोर्टें बहुत से अखबार वालों को बताई जाती हैं। हाल की खोजों में चरित्र पर हमला, गवाहों की डाँट-डपट और उन से दुर्व्यवहार तथा पक्षपात इत्यादि किया गया। वर्तमान प्रणाली के खतरे के सम्बन्ध में सैनेटर स्काट डब्ल्यू. लूकास (Scott W. Lucas) ने इस प्रकार कहा है, "यदि कांग्रेस खोज करने के ढंगों में सुधार नहीं करेगी, तो गवाहों से सवाल पूछने तथा उनकी गवाही पर उत्तरदायित्व की सीमा निर्धारित नहीं करेगी और नवीन तथा अधिक न्याययुक्त दृष्टिकोण नहीं अपनाएंगी तो विधानमण्डलीय कार्यविधि का एक महत्वपूर्ण और महान् साधन नष्ट हो जाएगा।"

✓ पहली कांग्रेसीय जाँच (Congressional investigation) १७६२ में

इण्डियन्ज (Indians) को शूट करने के लिए भेजे गए एक जनरल की दुःखद पराजय के सम्बन्ध में हुई। तब से १९२५ तक लगभग ३०० औपचारिक काँग्रेसी जाँच हो चुकी हैं। पिछले ३० वर्षों में इनकी संख्या बहुत बढ़ गई है। रूजवेल्ट के प्रशासन के पहले चार वर्षों में लगभग १६५ जाँच हुईं। ये जाँच काँग्रेस के कार्यों का बहुत प्रसिद्ध अथवा बदनाम पक्ष हैं। पीटर के मतानुसार, “काँग्रेसीय जाँच की युक्तियों के आपत्तिजनक भागों को काँग्रेस में पार्टी सरकार को मजबूत बना कर के रोका जा सकता है ताकि बहुमत पार्टी कमेटी के अध्यक्षों और उनके तरीकों पर नियन्त्रण रख सके। मजबूत पार्टी नियन्त्रण से काँग्रेस की हरेक किस्म की हानि होगी। एक बुरा परिणाम यह होगा कि कार्यपालिका के कार्यों की आवश्यक जाँच कम हो जायेगी। प्रतिनिधि सभा में संगठित पार्टी नियन्त्रण की संक्षिप्त योजना (summary measure) होने से इसे प्रशासन की (यानी सदन में बहुमत प्राप्त पार्टी का) सैनेट से कम प्रभावशाली जाँचकर्ता बना दिया है। दूसरी ओर, प्रभावशाली पार्टी सरकार और उत्तरदायित्व से जाँच करने की आवश्यकता की भी कमी हो सकती है।

प्रश्न पूछा जा सकता है कि विशेष रूप से अमेरिका की सैनेट को प्रशासकीय शक्तियाँ क्यों दी गई हैं, जब कि अन्य देशों में ऐसी प्रथा नहीं है। लार्ड ब्राड्स ने इसके लिए निम्न कारण बताया है: “न तो नियुक्त करने की शक्ति और न विदेशी सम्बन्धों का निर्वाह उस राष्ट्रपति की सुरक्षा में छोड़ा जा सकता है जो चार वर्ष तक हटाया न जा सके (महाभियोग के अतिरिक्त), जिसके मन्त्री विधान मण्डल में नहीं बैठते और उसके प्रति उत्तरदायी नहीं हैं और न ये विषय प्रतिनिधि सभा जैसी बड़ी तथा थोड़े बिर जीने वाली संस्था को प्रदान किए जा सकते हैं जो कि राष्ट्र के प्रति कम उत्तरदायी होती है और जो कि अपने कठोर नियमों के कारण किसी विधेयक अथवा चालू प्रशासकीय समस्या पर देश को पूरी जानकारी देने के लिए पर्याप्त पूर्णता से विचार-विनिमय करने के लिए बँधी हुई है।”

सैनेट को “समस्त महाभियोगों को सुनने का एकाधिकार है।” महाभियोग प्रणाली शक्तियों के निरंकुश प्रयोग के विपरीत कवच (safeguard) की भाँति रखी गई थी। हैमिल्टन के अनुसार, “सम्पूर्णतया निर्वाचित सरकार में एक सुसंगठित न्यायालय का अभियोगों की जाँच करने के लिए होना बहुत जरूरी है। इसके क्षेत्राधिकार के विषय वे अपराध हैं जो सार्वजनिक मनुष्यों के दुराचरण से अथवा दूसरे शब्दों में, किसी सार्वजनिक ट्रस्ट के उल्लंघन अथवा दुरुपयोग करने से प्रवृत्त होते हैं। उनकी प्रकृति ऐसी है, कि जिसे राजनैतिक कहना उचित होगा क्योंकि वे मुख्यतः स्वयं समाज को प्रत्यक्ष रूप से पहुँचाई गई हानियों से सम्बन्धित होते हैं। इस कारण उनका अभियोजित होना सारे समाज की भावनाओं को अवश्य आन्दोलित करेगा और समाज दोषी के पक्षपातों और विरोधी दलों में विभाजित हो जाएगा। ऐसे विषयों में सदैव सबसे बड़ा भय यह होगा कि फैसला वास्तविक निर्दोषता अथवा अपराध के प्रमाण की अपेक्षा दलीय शक्ति के आधार पर होगा।”

संयुक्त राज्यों में, राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति तथा समस्त प्रशासनिक कर्मचारियों (civil servants) पर महाभियोग लगाया जा सकता है। प्रतिनिधि सभा

प्रस्ताव पारित करके महाभियोग लगाती है और सैनेट को इस विषय में कोई विकल्प नहीं है। उसे अभियोग सुनना ही पड़ता है। जब सैनेट किसी सरकारी अफसर (public official) को दोषी ठहराती है, तब उसको पद से हटाया ही जा सकता है। उसको मृत्युदण्ड, कारावास अथवा जुर्माने (fine) का दण्ड नहीं दिया जा सकता। महाभियोग (impeachment) में अपराधी ठहराने के लिए सैनेट के दो-तिहाई मतों का बहुमत होता आवश्यक है। जब किसी व्यक्ति को अपराधी घोषित कर दिया जाये (महाभियोग में) तब उसे कोई भी क्षमा नहीं कर सकता।

कार्यविधि (Procedure)—प्रतिनिधि सभा का कोई सदस्य अभियाचन (requisition) करता है और एक समिति विषय का अनुसन्धान करने के लिए नियुक्त की जाती है। यदि समिति महाभियोग की सिफारिश करती है तो उस व्यक्ति पर सैनेट में अभियोग चलाया जाता है। जब सैनेट की बैठक महाभियोग सुनने के लिए होती है तब उप-राष्ट्रपति सैनेट की बैठक की अध्यक्षता नहीं करता। उस अवसर पर संयुक्त राज्य का चीफ जस्टिस सैनेट की सभा की अध्यक्षता करता है।

अब तक, कुल १२ महाभियोग चलाये गए हैं और उनमें से पाँच गत ४० वर्षों में ही चलाये गये। उनमें से प्रसिद्ध महाभियोग राष्ट्रपति जॉनसन, विलियम ब्लण्ट, आदि के हैं किन्तु उनमें से किसी को अपराधी नहीं ठहराया गया।

डा० मुनरो के अनुसार, “महाभियोग भारी-भरकम और मंहगी कार्यवाही (proceeding) है। इस विधि का प्रयोग उस समय नहीं करना चाहिए जब किसी अधिकारी को पदच्युत कराने का कोई साधारण उपाय हो। लेकिन राष्ट्रपति अथवा संघीय न्यायाधीशों के सम्बन्ध में जो सद्-व्यवहार के काल में अपने पद पर रहते हैं, अथवा कैबिनेट के सदस्यों के लिए जिनको राष्ट्रपति पदच्युत करने से इन्कार करे, पदच्युत कराने का यही एकमात्र साधन है। महाभियोग की धमकियाँ समय-समय पर दी जाती हैं जबकि कैबिनेट के सदस्य अथवा अन्य उच्चाधिकारी कांग्रेस के सदस्यों में अप्रिय हो जायें, किन्तु उनमें से अधिकांश केवल राजनैतिक उफान (political vapourings) होते हैं। महाभियोग ऐसी कार्यविधि है जिसका प्रयोग सिवाय अन्तिम उपाय के कभी नहीं करना चाहिए।

सैनेट की एकता (solidarity) का यहाँ वर्णन किया जा सकता है। यह सही कहा गया है कि “सैनेट, एक अर्थ में परस्पर रक्षा करने वाली सोसाइटी है।” प्रत्येक सैनेटर, अधिकारों और विशेषाधिकारों (privileges) की रक्षा करने में दूसरे की सहायता करता है। ऐसा करते समय पार्टी के विचार भुला दिये जाते हैं। जब १८३८ में, राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने सैनेटोरियल कर्टेसी (Senatorial courtesy) की अवज्ञा करने का प्रयत्न किया, तब सैनेट के सभी सदस्यों ने उनका विरोध किया। सैनेट के सदस्य ‘जियो और जीने दो’ के सिद्धांत पर अमल करते हैं और अपने विशेषाधिकारों पर आक्रमण करने का किसी को अधिकार नहीं देते। “वाशिंगटन के सम्वाददाताओं ने अक्सर यह खबर दी है कि सैनेट के दो सदस्यों ने, सैनेट के अन्दर, एक दूसरे पर सरल भाषा में आक्रमण किये लेकिन कुछ समय बाद ही वे बाहर हाथ में हाथ डाले घूमते नज़र आये।”

मूल्यांकन (Estimate)—लार्ड ब्राइस ने अमेरिकन सेंनेट का मूल्यांकन इन शब्दों में किया है, “वह संविधान निर्माताओं के प्रमुख उद्देश्य, अर्थात् सरकार में आकर्षण केन्द्र (centre of gravity) और एक और प्रतिनिधि सभा (House) की जनतन्त्रीय लापरवाही (recklessness) और दूसरी ओर राष्ट्रपति की राजा के समान बनने की आकांक्षा को रोकने और ठीक करने में समर्थ एक प्राधिकरण (authority) के निर्माण को पूरा करने में सफल हुई है। दोनों के बीच में स्थिर होने के कारण आवश्यक रूप में सेंनेट दोनों की प्रतिस्पर्धी और प्रायः दोनों की शत्रु है। इसकी राजी के बिना प्रतिनिधि सभा कुछ भी काम पूर्ण नहीं कर सकती। इसके अवरोध से राष्ट्रपति मात खा सकता है। अतः कहने के लिए ये नकारात्मक (negative) सफलताएँ हैं, किन्तु अपने रचनात्मक कार्य से वह अपने आप को श्रेष्ठ और प्रतिष्ठित बनाने में सफल हुई हैं।”

पुनः “वह भावना में प्रतिनिधि सभा की अपेक्षा अधिक अनुदार (conservative) नहीं है; इसमें बीस वर्ष पूर्व से कम संख्या में धनी पुरुष हैं और धन के साथ अधिक सहानुभूति नहीं है। इसका आकार छोटा होने से, यह बुद्धिमान व्यक्तियों को अपनी बुद्धिमत्ता प्रकट करने के अधिक अवसर प्रदान करती है, और उनको समस्त राष्ट्र में प्रसिद्ध होने का अवसर प्राप्त होता है। वह सरकार की मशीनरी को स्थिरता प्रदान करने का कार्य करती है, क्योंकि इसके अधिकतर सदस्य, जिनकी सीटें चार अथवा छः वर्ष के लिए सुरक्षित रहती हैं, जन-भावना की परिवर्तित होती हुई उमंग की तीव्रता से प्रभावित नहीं होते। चाहे इसमें कुछ भी त्रुटियाँ (faults) हों पर इसके बिना काम नहीं चल सकता है।” जार्ज वर्शिंगटन ने एक बार सेंनेट की उपमा उस तश्तरी से दी थी जिसमें प्रतिनिधि सभा की खौलती हुई चाय को ढंका किया जाता है।

एक अन्य श्रेष्ठ लेखक के अनुसार, “कई ऐसे कार्य हैं जिनको राष्ट्रपति और सेंनेट प्रतिनिधि सभा की सहमति के बिना कर सकते हैं, और ऐसे भी कार्य हैं जिनको सेंनेट और प्रतिनिधि सभा राष्ट्रपति की स्वीकृति के बिना कर सकती है, तो भी राष्ट्रपति और प्रतिनिधि सभा सेंनेट की स्वीकृति के अभाव में बहुत कम कार्य कर सकते हैं।” प्रो० लिंडसे रोजर्स (Prof. Lindsay Rogers) के अनुसार, अमेरिका की सेंनेट “आधुनिक राज्य-विज्ञान (politics) का सब से अधिक प्रशंसनीय (remarkable) आविष्कार है।”

यह प्रश्न पूछा गया है कि यदि किसी व्यक्ति को पूर्ण स्वतन्त्रता के साथ चुनाव करने का अवसर हो तो वह सेंनेट में बैठना चाहेगा अथवा प्रतिनिधि सभा में। निश्चित रूप से, उत्तर यह है कि वह प्रतिनिधि सभा का सदस्य न बन कर सेंनेट की सदस्यता को चाहेगा क्योंकि सेंनेट प्रतिनिधि सभा से अधिक शक्तिशाली है। प्रतिनिधि सभा की अवधि दो वर्ष है और दो वर्ष के पश्चात् प्रत्येक प्रतिनिधि को नया चुनाव लड़ना पड़ता है। इसमें पर्याप्त कष्ट तथा आर्थिक हानि होती है। प्रत्येक व्यक्ति सेंनेटर बनना चाहता है क्योंकि वह सेंनेट में ६ वर्ष तक बैठ सकता है। निश्चित रूप से, सेंनेटर को न्यून व्यय और कम कष्ट उठाने पड़ते हैं। इन सब बातों

के कारण लोग सैनेट में जाना चाहते हैं। एक और कारण यह है कि सैनेट को प्रतिनिधि सभा से अधिक शक्तियाँ प्राप्त हैं। व्यावहारिक रूप में, सैनेट को कानून बनाने में समान नियन्त्रण प्राप्त है और यह कथन उचित है कि अधिक महत्वपूर्ण कानून प्रतिनिधि सभा की अपेक्षा सैनेट में ही अधिक प्रस्तुत किए जाते हैं। इसके अतिरिक्त, सैनेट को विधायी शक्तियों के साथ-साथ कार्यपालिका सम्बन्धी शक्तियाँ भी प्राप्त हैं। इसका राष्ट्रपति द्वारा की गई नियुक्तियों और संधियों पर पर्याप्त नियन्त्रण है। यह निर्देश किया जाता है कि सैनेट में प्रतिनिधि सभा की अपेक्षा अधिक विचार करने का अवसर रहता है क्योंकि प्रतिनिधि सभा में समय की कमी और कार्य की अधिकता रहती है। प्रतिनिधि सभा की तुलना में सैनेट का छोटा आकार विचार-विमर्श (deliberation) के लिए सुन्दर वातावरण प्रस्तुत करता है। इन समस्त कारणों से प्रतिनिधि सभा की सदस्यता से सैनेट की सदस्यता का अधिक आदर किया जाता है।

सैनेट के उत्कर्ष के सम्बन्ध में आग और रे (Ogg and Ray) ने इस प्रकार कहा है, "सैनेट का उत्कर्ष भाग्य से अथवा अकस्मात् नहीं हुआ। इसके कई महत्वपूर्ण कारण हैं। सैनेट को प्रतिनिधि सभा की तुलना में अनेक सुविधाएँ हैं। आमतौर पर इसके सदस्य, औसतन अधिक आयु के होते हैं, और उन्हें सार्वजनिक कार्यों, विशेष रूप से विधान मण्डल के कार्यों का अनुभव अधिक होता है क्योंकि इनकी पदावधि लम्बी होती है, ये अधिक निर्वाचनों से निकल चुके होते हैं और निम्न सदन के योग्य सदस्यों में से निर्वाचित होते हैं, इसके सदस्य अपने राज्यों में (कुछ मामलों में राष्ट्रीय क्षेत्र में भी) पार्टी के नेता होने के कारण, प्रतिनिधियों से अधिक महत्वपूर्ण होते हैं। इनकी संख्या कम होने से योग्य व्यक्तियों को अपनी योग्यता दिखाने और देश में प्रसिद्ध होने का अवसर प्राप्त हो जाता है। सैनेटर्स को जितने विशेषाधिकार प्राप्त हैं, उतने प्रतिनिधियों (Representatives) को प्राप्त नहीं होते और सैनेट की, नियुक्तियों को पुष्ट करने तथा संधियों पर अनुमति देने की शक्ति इसके हाथ में एक जबरदस्त हथियार है जो दूसरे मामलों के लिए भी प्रयोग में लाया जा सकता है। अन्त में, यद्यपि यह दुर्भाग्यवश सत्य है, जैसा कि वर्षों पहले लार्ड ब्राइस ने कहा था, कि कांग्रेस की दोनों शाखाओं में से किसी में भी देश के योग्यतम व्यक्ति आकर्षित नहीं होते, तो भी उच्च सदन में राजनैतिक जीवन में प्रवेश करने वाले योग्यतम व्यक्ति प्रवेश कर जाते हैं। साथ ही निम्न सदन के योग्य सदस्य भी इसमें खप जाते हैं। यह सही है कि आज सैनेट में, ४०-५० वर्ष पहले की तुलना में धनी और बेकार राजनैतिक नेता कम हैं। इसी कारण गरम और नरम दोनों प्रकार के प्रतिक्रियावादियों के होते हुए भी यह कम रूढ़िवादी है। और इसके काम-काज के रिकार्ड से शायद यह माना जाने लगे कि यह दूसरी शाखा से अधिक उदार और प्रगतिशील है। आमतौर पर इसके वाद-विवाद (बीच के फिलिवस्टरिंग छोड़ कर) उच्च स्तर के होते हैं; लाबी (lobby) की बुराइयों को कम करने में अधिक रूचि दिखाई गयी है। १९४६ के विधानमण्डलीय आधुनिकीकरण को पूरा समर्थन प्राप्त हुआ और पुनर्गठन के लिए, सदन की इच्छा से अधिक समर्थन

प्राप्त हुआ। यह सत्य है कि आधुनिक कार्यविधि के कारण अक्सर वक्ता बहक जाते हैं और इससे सदन को अवमान और बदनामी का शिकार होना पड़ता है। सामान्य सदस्य भी कई बार पक्षपातपूर्ण भावनाओं में बह जाते हैं, और जैसा कि हाऊस में होता है, वे “राजनीति खेलने” लगते हैं। फिर भी सैनेट में ऐसे सदस्य अधिक हैं जिनके वक्तव्य और वोट स्वतन्त्र विचार और निर्णय के द्योतक हैं। यद्यपि इसमें बहुत से साधारण बुद्धि वाले सदस्य नियमों के अन्तर्गत प्राप्त अधिकारों पर अड़ कर अपनी जिद तथा मूर्खता भी प्रदर्शित करते हैं पर फिर भी इसके सदस्य भी प्रतिनिधि सभा के सदस्यों के बराबर ही, योग्य, मेहनती, उचित विचार वाले, सम्भल कर बोलने वाले और सार्वजनिक कार्य निपटाने को उत्सुक होते हैं।

सैनेट के सम्बन्ध में डी टाकविल ने इस प्रकार कहा था और वह अब भी सत्य है : “वाशिंगटन के हाऊस आफ रिप्रेजेंटेटिव्स (House of Representatives) में चुसने पर उस महान् सभा के गंवारू ढंग पर नजर पड़ती है। इसमें कोई प्रसिद्ध व्यक्ति नहीं दिखाई देता। इसके सदस्य अज्ञात व्यक्ति होते हैं...। इस स्थान से कुछ गज की दूरी पर सैनेट के दरवाजे हैं, जिसके छोटे से स्थान में अमेरिका के अधिकतर प्रसिद्ध व्यक्ति उपस्थित रहते हैं। इसमें मुश्किल से ही कोई ऐसा व्यक्ति दिखाई देगा जिसका जीवन मेहनत तथा क्रियाशीलता से न भरा हुआ हो। सैनेट में सुन्दर बोलने वाले एडवोकेट, बड़े-बड़े जनरल, बुद्धिमान मैजिस्ट्रेट, प्रसिद्ध राजनीतिज्ञ होते हैं जिनकी भाषा सदा योद्धा के महत्तम संसदीय वादविवादों के लिए आदरणीय होगी।”

प्रतिनिधि सभा (House of Representatives)—यदि सैनेट राज्यों का सदन है तो प्रतिनिधि सभा जनता का प्रतिनिधित्व करती है; पैटर्सन के अनुसार, “प्रतिनिधि सभा लघु रूप में (miniature) अमेरिकन राष्ट्र है। यह अमेरिकन जीवन की सुन्दर तस्वीर है जिसमें वहाँ की सामाजिक, राजनैतिक, धार्मिक तथा स्वाभाविक विभिन्नताओं, उग्रताओं तथा मध्यमावस्थाओं का पूर्ण चित्रण है। इसके सदस्य विभिन्न राज्यों से जनसंख्या के आधार पर चुने जाने के कारण इसमें अमेरिका के जीवन की विविध-रूपता दिखायी देती है।”

“अपने स्वभाव में यह पूर्णतः अमेरिकन है। यह कभी-कभी वर्षों तक अपने स्पीकर का दास और सैनेट व राष्ट्रपति की आज्ञाकारी भी बनी रहेगी, परन्तु कभी एकाएक उग्र रूप भी धारण कर सकती है। हो सकता है कि यह कुछ प्रस्तावों को सम्पूर्ण सदन की समिति (Committee of the Whole House) की हैसियत में अभी समाप्त कर चुकी हो, और इसके बाद इसके सदस्य अपने स्थानों पर खड़े होकर इसे सदन में परिवर्तित कर लें। और फिर, अभी ठुकराए हुए प्रस्तावों को तुरन्त स्वीकृत कर लें। यह अभी समिति के रूप में बैठकर सिविल सर्विस का विरोध करेगी और उसके बाद तुरन्त ही राजस्व-विधेयक (Revenue Bill) पेश कर सकती है जिसके द्वारा सिविल सर्विस आयोग का सेवा-काल बढ़ा दिया जाए।”

आरम्भ में, प्रतिनिधि सभा में केवल ६५ सदस्य थे। समय के गुज़रने के साथ और जनसंख्या के बढ़ने से, प्रतिनिधि सभा की संख्या बढ़ी। किन्तु, अब प्रतिनिधि

सभा के सदस्यों की संख्या अन्तिम रूप से ४३५ निश्चित कर दी गई है। प्रत्येक राज्य के प्रतिनिधियों की संख्या उस की जनसंख्या पर निर्भर करती है।

प्रतिनिधि सभा के सदस्यों का निर्वाचन दो वर्ष के लिए होता है और उनकी अवधि घटायी या बढ़ायी नहीं जा सकती। प्रत्येक प्रतिनिधि को कम-से-कम सात वर्ष से अमेरिका का नागरिक होना चाहिए। उसकी आयु बीस वर्ष से कम नहीं होनी चाहिए। वह उस राज्य का निवासी हो जिससे वह चुना गया है। एक परिपाटी बन गई है कि प्रतिनिधि केवल उस राज्य का ही निवासी न हो प्रत्युत उस निर्वाचन-क्षेत्र का निवासी हो जिससे वह निर्वाचित हुआ हो। इसे अस्वीकार नहीं किया जा सकता कि क्षेत्रीय नियम (Locality Rule) स्वस्थ परिपाटी नहीं है क्योंकि प्रकृति (Nature), बुद्धिमत्ता को निर्वाचन-मण्डलों (Electoral Districts) में समान रूप से बाँटे, यह सम्भव नहीं है। इस प्रकार, यदि एक निर्वाचन-मण्डल में एक ही पार्टी से सम्बन्धित अनेक बुद्धिमान व्यक्ति हैं, तो वे सब कांग्रेस के सदस्य नहीं बन सकते और परिणामतः देश की हानि होती है। इसी प्रकार, कई ऐसे निर्वाचन-क्षेत्र हो सकते हैं जहाँ कि कोई प्रथम कोटि की योग्यता का व्यक्ति न हो और उसका प्रतिनिधित्व मध्यम योग्यता के व्यक्ति द्वारा किया जाए। क्षेत्रीय नियम से स्थान-भक्ति तथा संकीर्ण भावना की वृद्धि होती है।

निर्वाचकों की अर्हताओं (Qualifications of the Electors) के सम्बन्ध में संविधान यह उपबन्ध करता है कि उनमें राज्य विधान मण्डल (State Legislature) के निर्वाचकों की अर्हताएँ होनी चाहिए। इसका तात्पर्य यह है कि जो व्यक्ति राज्य विधानमण्डल के निम्न सदन के सदस्यों का निर्वाचन करने की क्षमता रखते हैं, वे प्रतिनिधि सभा के निर्वाचन में वोट देने का भी अधिकार रखते हैं। मताधिकार की अर्हताएँ विभिन्न राज्यों में भिन्न-भिन्न हैं। साधारणतः २१ वर्ष की आयु तक के समस्त वयस्कों को मताधिकार प्राप्त है।

प्रत्येक प्रतिनिधि को प्रतिवर्ष १२,५०० डालर वेतन मिलता है। इसके अतिरिक्त, २५,००० डालर (आयकर से मुक्त) क्लर्क तथा स्टेशनरी आदि के लिए मिलते हैं। उसे २० सेंट प्रतिमील की दर से यातायात भत्ता (travelling allowance) भी मिलता है। प्रत्येक प्रतिनिधि अपनी चिट्ठी-पत्री निःशुल्क (free) भेज सकता है। यह कहा जाता है कि “सम्भवतः प्रतिनिधि सभा विश्व में सर्वाधिक व्ययी (expensive) विधान बनाने वाली संस्था है।”

अध्यक्ष (Speaker)—सैनेट के असदृश, प्रतिनिधि सभा स्वयं अपने अध्यक्ष का निर्वाचन करती है। वह प्रतिनिधि सभा का सबसे महत्त्वपूर्ण अधिकारी और प्रधान व्यक्ति होता है। यद्यपि इंग्लैंड में, हाऊस आफ़ कॉमन्स (House of Commons) का स्पीकर अपने निर्वाचन के पश्चात् अपनी पार्टी से सम्बन्ध-विच्छेद कर लेता है और सदन में पूर्ण निष्पक्ष भाव से कार्य करता है तथापि यू० एस० ए० में ऐसा नहीं है। अमेरिका का अध्यक्ष पार्टी के आधार पर निर्वाचित होता है और निर्वाचन के पश्चात् भी पार्टी का सदस्य बना रहता है। इंग्लैंड में अध्यक्ष अपने निर्वाचन-क्षेत्र से उतनी बार निर्विरोध निर्वाचित हो सकता है जितनी बार वह चाहे।

वह उस काल तक अध्यक्ष के पद पर पुनर्निर्वाचित हो सकता है जब तक वह उस पद पर रहना चाहे। किन्तु, चूँकि अमेरिका में अध्यक्ष निर्वाचन के पश्चात् भी पार्टी-सम्बन्ध से मुक्त नहीं होता, अतः अपने क्षेत्र से उसके निर्विरोध निर्वाचित होने की कोई सम्भावना नहीं। किन्तु यदि उस क्षेत्र से वही व्यक्ति पुनः निर्वाचित हो जाये और नये निर्वाचनों में उसकी पार्टी भी बहुमत प्राप्त कर ले तो उसके अध्यक्ष बनने की सम्भावना है।

किसी समय अमेरिका के अध्यक्ष (American Speaker) की शक्तियाँ बहुत थीं और उसकी स्थिति केवल राष्ट्रपति से नीचे थी। प्रो० बीअर्ड (Prof. Beard) ने अध्यक्ष की स्थिति का उल्लेख इन शब्दों में किया है : “वीसवीं सदी के आरम्भ में, सदन की निर्देशन-शक्ति, असंदिग्ध रूप से अध्यक्ष, नियम-समितिके बहुमत सदस्यों (जिनमें से अध्यक्ष एक था), और प्रमुख समितियों के अध्यक्षों में केन्द्रित थी। सारे देश में इन व्यक्तियों के निश्चित नेतृत्व और उत्तरदायित्वों की मान्यता थी। वे सरकार की अन्तःपरिषद् (Inner Council) की तरह कार्य करते थे; वे नीतियों को निरूपित करते और पार्टी के अन्य सदस्यों को कठोर अनुशासन में बाँधते थे। यथार्थता में अध्यक्ष प्रभावी नेताओं के द्योटे से वर्ग में विशिष्ट व्यक्ति था।” एक अन्य लेखक के अनुसार, “अब अध्यक्ष का कानून बनाने पर, सदन के नियमों और व्यवहारों के अन्तर्गत, लगभग पूर्ण नियन्त्रण है। जनता यह जानती है वह समय गुजर चुका जब अध्यक्ष बिना आशंका पैदा किये अपने विस्तृत अधिकारों का प्रयोग कर सकता था। वह अपने उत्तरदायित्व से बच नहीं सकता। कोई विवेक उसके साधारण अनुमोदन (passive approval) के बिना सदन में पारित नहीं हो सकता और वह वस्तुतः सक्रिय समर्थन (active advocacy) के समान है।” अध्यक्ष विभिन्न समितियों और उनके सभापतियों (chairmen) की नियुक्ति भी करता था। वह नियम समिति (Committee of Rules) को भी नियन्त्रित करता था जोकि प्रतिनिधि सभा के कार्य को व्यवस्थित करती थी और सदन का समय-विभाग भी तैयार करता था।

प्रो० मन्रो के अनुसार, “हैनेरी से लेकर आज तक शनैः शनैः स्पीकर, बहुमत पार्टी का मान्य नेता हो गया और इसलिए सारे सदन का भी नेता होने लगा। वह ऐसा व्यक्ति हो गया जिस पर बहुमत अपने विधान पास कराने के लिए निर्भर रहने लगा। उसके हाथ में अधिक से अधिक शक्ति आने लगी और अन्त में वह वास्तविक डिक्टेटर हो गया। स्पीकर टामस बी० रीड (Thomas B. Reed) जार रीड (Czar Reed) के नाम से प्रसिद्ध था। जोसेफ जी० कैनन (Joseph G. Cannon) अंकल जो (Uncle Joe) के नाम से प्रसिद्ध था। प्रो० ग्रॉग के शब्दों में, “एक साधारण सी चैयरमैनशिप विकसित होकर एक शक्तिशाली तानाशाही बन गयी जिसके हाथ में हाऊस द्वारा की जाने वाली प्रत्येक वस्तु के जीवन-मरण का अधिकार आ गया।”

अध्यक्ष की शक्तियों की पर्याप्त आलोचना की गई थी और इसलिए १९१० में, अध्यक्ष को नियम समिति से हटा दिया गया। १९११ में, समस्त समितियों के सदस्यों

और सभापतियों को नियुक्त करने के उसके अधिकार को छीन लिया गया। किन्तु इस सब के होते हुए भी, अमेरिका के अध्यक्ष का पर्याप्त सम्मान होता है और उसे अनेक कर्तव्य पूरे करने होते हैं। इंग्लैंड के स्पीकर के असदृश, अमेरिका का स्पीकर पार्टी-सदस्य के नाते विवाद में भाग लेता है। यह कहा जाता है कि एक अवसर पर अध्यक्ष हैनरी क्ले ने पहले अपना नाम पुकारा ताकि उसकी 'वोट' उसके अनुयायियों को प्रभावित कर सके। यह निर्देश किया जाता है कि यू० एस० ए० की सरकार अध्यक्षीय है और इस कारण प्रतिनिधि सभा में न तो राष्ट्रपति उपस्थित होता है और न मंत्रिमण्डल के सदस्य। कार्यपालिका के नेतृत्व की अनुपस्थिति में वह स्थान अध्यक्ष लेता है और आश्चर्य नहीं कि वह एक प्रकार से प्रतिनिधि सभा में अपनी पार्टी का नेता होता है। उसे यह ध्यान रखना पड़ना है कि वह कानून जिसे पार्टी पास कराना चाहे, समय की अवधि में ही पास हो जाए। उसे प्रत्येक सम्भव उपाय से अपनी पार्टी की सहायता करनी पड़ती है।

अध्यक्ष का कर्तव्य व्यवस्था सम्बन्धी प्रश्नों (Points of Order) का निर्णय करना तथा कार्यविधि के नियमों की व्याख्या करना है। हाऊस आफ रिप्रेजेंटेटिव्स का बहुमत, किसी नियम पर की गई स्पीकर की व्याख्या को अमान्य घोषित कर सकता है, यद्यपि ऐसा बहुत ही कम होता है। यह सत्य है कि स्पीकर का निर्णय अन्तिम नहीं होता और इस दृष्टि से वह भारतीय स्पीकर और अंग्रेज स्पीकर से भिन्न है। स्पीकर प्रश्न पर मत लेता है। वह सभी सदन द्वारा पास किए गए एक्टों, भाषणों, संयुक्त प्रस्तावों, रिटों (Writs), वारण्टों और समनों (Summons) पर हस्ताक्षर करता है। वह सिलेक्ट कमेटियों और कान्फ्रेंस कमेटियों की नियुक्ति करता है। यदि यह भगड़ा खड़ा हो जाय कि कोई बिल किस कमेटी को सौंपा जाए तो उसका फैसला स्पीकर करेगा। उसका कर्तव्य है कि वह सदस्यों को 'अभिज्ञात' (recognise) और विवाद को विनियमित करे। वह सभा की बैठकों की अध्यक्षता करता है और उस में शान्ति तथा व्यवस्थापन रखता है। आवश्यक समझने पर वह सभा-कक्षों ((lobbies) को रिक्त करने की आज्ञा दे सकता है। वह कार्य के क्रम (order of Business) तथा मतदान के फल की घोषणा करता है।

ऑग तथा रे (Ogg and Ray) के अनुसार, "सभा में अभी तक अध्यक्ष सर्वाधिक शक्तिसम्पन्न व्यक्ति है और इस नाते उसे अनेक महत्त्वपूर्ण कार्य करने पड़ते हैं। वह सदन की बैठक के निश्चित समय पर अपना आसन ग्रहण करता है, देखता है कि पिछली बैठक के कार्यक्रम का विवरण पढ़ा जाता है, व्यवस्था तथा शिष्टाचार (decorum) कायम रखता है, और अव्यवस्था तथा गड़बड़ी के समय गैलरियों (galleries) तथा सभा-कक्षों को खाली कराता है। वह भाषण करने के इच्छुक सदस्यों को अभिज्ञात (recognize) करता है। सदन की आज्ञा के अनुसार वह अधिनियमों (Acts), अभिभाषणों (Addresses), संयुक्त संकल्पों (Joint Resolutions), लेखों (Writs), अधिपत्रों (Warrants) तथा उपस्थिति आदेशों, जिनकी अवज्ञा पर दण्ड दिया जा सकता है, आदि पर हस्ताक्षर करता है; नियमों की व्याख्या तथा उन्हें लागू करता है; व्यवस्था सम्बन्धी प्रश्नों

(Questions of Order) को तय करता है; प्रश्नों पर मत लेता है; और समय-समय पर प्राधिकृत (authorised) प्रवर समितियाँ (Select Committees) तथा कान्फ्रेंस समितियाँ (Conference Committees) नियुक्त करता है। सदन का पूर्ण सदस्य होने के कारण उसे भाषण तथा मत देने का वैसा ही अधिकार है जैसा अन्य सदस्यों को तथापि उसे केवल समान मत होने पर ही मत देने का अवसर आता है जबकि उसका मत निर्णायक होता है। वह अपने स्थान पर किसी सदस्य को अधिक-से-अधिक तीन दिन (बीमारी की दशा में १० दिन) के लिए पीठासीन अधिकारी (Presiding Officer) नियुक्त कर सकता है; और व्यवहार में, वह बहुधा अन्य सदस्य को अस्थायी रूप से स्थान ग्रहण करने का आमन्त्रण देता है।

डॉ० फाइनर (Dr. Finer) के अनुसार, “वह (अध्यक्ष) विचार तथा व्यवहार में अभी तक पार्टी का सदस्य है। वह अभी तक काँग्रेस के नेताओं के छोटे से समूह का सदस्य है जो कि प्रशासकीय कानून पास कराने के लिए राष्ट्रपति से विचार-विनिमय करता है। उसकी पार्टी तथा स्टीयरिंग कमेटी (Steering Committee) उससे अब भी परामर्श करती है और उसका उन पर बड़ा प्रभाव होता है। वह अभी तक समितियों को काम सौंपने तथा कार्य की प्राथमिकता (Priority of Business) के निश्चित करने में प्रमुख स्थान रखता है क्योंकि वह सबसे अधिक प्रमुख व्यक्तियों में से एक और साधारणतः अपनी पार्टी का सबसे प्रमुख व्यक्ति होता है क्योंकि इसी कारण वह अध्यक्ष निर्वाचित होता है। ४३५ सदस्यों के सदन में व्यवस्था तथा प्रबन्ध होना ही चाहिए और नेतृत्व की शक्ति कहीं-न-कहीं रखनी ही चाहिए। १८१० तक, यह शक्ति अध्यक्ष और उसके कृपाकांक्षी मित्रों में निहित थी पर अब यह अध्यक्ष के मित्रों और अध्यक्ष में निहित है। अब नेतृत्व एक मण्डली को सौंप दिया गया है किन्तु अध्यक्ष अब तक इस ‘मण्डली’ (Syndicate) का प्रमुख सदस्य है।

यह निर्देश किया जात है कि अमेरिका के अधिकतर अध्यक्ष विज्ञ, उद्योगी तथा निपुण हुए हैं। उनमें नेतृत्व के गुण थे। कुछ प्रमुख अध्यक्ष हैनरी क्ले, विनथ्रोप, कोल्फैक्स (Colfax), ब्लेन (Blaine), रैंडल (Randall), कैनन (Cannon), रेबर्न, रीड, लॉग वर्थ आदि हैं।

काँग्रेस की शक्तियाँ और कार्य—(Powers and Functions of Congress)—काँग्रेस को पर्याप्त विधायी (legislative) और गैर विधायी (non-legislative) दोनों प्रकार की शक्तियाँ प्राप्त हैं। उसके विधायी कार्यों के विषय में कहा जा सकता है कि कोई भी विधेयक काँग्रेस की स्वीकृति के बिना देश का कानून नहीं बना सकता। संविधान में वे विषय गिनाए गए हैं जिन पर काँग्रेस कानून बना सकती है। उनका क्षेत्र ध्वनित शक्तियों (implied powers) के सिद्धान्त के लागू होने के कारण अधिक विस्तृत हो गया है। पहले से ही प्राप्त शक्तियों को लागू करने के लिए “उचित विधान” (appropriate legislation) को पास करने का अधिकार भी काँग्रेस को मिल गया है। संविधान के ‘सामान्य-कल्याण-खण्ड’ (general welfare clause) ने भी काँग्रेस की शक्तियों में वृद्धि की है। संविधान

के शब्द ये हैं : “कांग्रेस को संयुक्त राज्य की सामान्य प्रतिरक्षा और साधारण कल्याण की व्यवस्था करने की शक्ति प्राप्त होगी।” यह सत्य है कि राष्ट्रपति को कांग्रेस के पास किए हुए विधेयक को निषेध (veto) करने का अधिकार है किन्तु निषेधाधिकार सर्वोपरि नहीं। कांग्रेस विधेयक को दो-तिहाई बहुमत से पास करके उस निषेधाधिकार को प्रभावहीन कर सकती है।

कांग्रेस संविधान के संशोधन में भी महत्वपूर्ण भाग लेती है। संविधान उस समय तक संशोधित नहीं किया जा सकता जब तक कि संशोधन कांग्रेस के दो-तिहाई बहुमत के द्वारा स्वीकृत न हो जाए। संविधान का एक शब्द भी कांग्रेस की स्वीकृति के बिना नहीं बदला जा सकता। कांग्रेस द्वारा की गई संविधान की व्याख्या के विषय में आमतौर से अमेरिका का सुप्रीम कोर्ट हस्तक्षेप नहीं करता।

प्रति चतुर्थ वर्ष राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के चुनाव में डाले गए वोटों को गिनने के लिए कांग्रेस के दोनों सदनों की संयुक्त बैठक होती है। यदि प्रत्याशियों (candidates) में से कोई स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं करता तो प्रतिनिधि सभा प्रथम तीन अधिकतम मत प्राप्त करने वाले प्रत्याशियों में से किसी एक को राष्ट्रपति चुनती है। जब उपराष्ट्रपति प्रत्याशियों में से कोई स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं कर पाता तब सैनेट प्रथम दो अधिकतम मत प्राप्त करने वाले प्रत्याशियों में से एक को उपराष्ट्रपति चुनती है। किन्तु इस प्रकार केवल एक उपराष्ट्रपति १८३७ में चुना गया था। कांग्रेस को सैनेटरों और प्रतिनिधियों के चुनाव के समयों, स्थानों और विधि के सम्बन्ध में कानून बनाने की शक्ति प्राप्त है। वह अपने सदस्यों की अर्हता नियत करती है। वह यह भी निर्णय करती है कि क्या कोई चुनाव वैध है या अवैध। वह उन व्यक्तियों को अनर्ह घोषित कर सकती है जिनके व्यवहार को कांग्रेस का बहुमत मान्य नहीं करता। १९२६ में सैनेट ने विलियम एस० वारे (Vare) को सैनेट में बैठने से रोक दिया क्योंकि उसने चुनाव आन्दोलन पर बहुत अधिक धन व्यय किया।

सैनेट राष्ट्रपति द्वारा प्रस्तुत संविधियों को पुष्ट करती है और चतुर राष्ट्रपति उनको वास्तविक रूप से स्वीकृत करने से पहले सैनेट का समर्थन प्राप्त कर लेते हैं। राष्ट्रपति द्वारा की जाने वाली नियुक्तियों में भी कांग्रेस का हाथ होता है। ‘सैनेटोरियल कर्टेसी’ निरुद्धि की माँग है कि राष्ट्रपति को किसी राज्य में केवल उन व्यक्तियों को नियुक्त करना चाहिए जिनको उस राज्य से सम्बन्धित उसकी पार्टी का सैनेटर पसन्द करे। वास्तव में, सैनेटर उनके नाम राष्ट्रपति को सुझाते हैं। यदि किसी राज्य का कोई भी सैनेटर राष्ट्रपति के दल का न हो तो उस राज्य में नियुक्तियाँ प्रतिनिधि सभा के राष्ट्रपति के दल से सम्बन्धित उस राज्य के प्रतिनिधि के परामर्श से की जाती हैं।

कांग्रेस न्यायिक कार्य भी करती है। प्रतिनिधि सभा राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति और दूसरे संघीय अधिकारियों पर महाभियोग लगा सकती है और उनकी जाँच सैनेट करती है। दोनों सदन अपने सदस्यों के विरुद्ध कार्यवाही करते हैं। उन्हें अपने सदस्यों को पृथक् करने का अधिकार है यद्यपि ऐसा आम तौर से नहीं किया

जाता। जनसाधारण को भी दण्ड दिया जा सकता है यदि उनके कार्य से काँग्रेस के कार्य में बाधा पहुँचे। उन्हें अवमान (contempt) पर भी दण्ड दिया जा सकता है। उन्हें पकड़ा जा सकता है और हवालात में रखा जा सकता है।

काँग्रेस सरकार के विभिन्न विभागों को निर्देश देने और निरीक्षण करने का भी कार्य करती है। वह विभिन्न विभागों को निर्देश देने के लिए प्रस्ताव पास कर सकती है और उनको उनका पालन करना पड़ता है। काँग्रेस विभिन्न विभागों से उनके कार्य की रिपोर्ट माँग सकती है। वह प्रशासकीय अभिकरण (agencies) स्थापित कर सकती है। नियन्त्रक जनरल (Comptroller--General) राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी न हो कर काँग्रेस के प्रति उत्तरदायी है।

काँग्रेस अनुसंधान समितियाँ (Committees of Investigation) नियुक्त करती है और इस प्रकार से विभिन्न विभागों की भूलों और त्रुटियों की आलोचना करती है। सरकारी कर्मचारी इन जाँचों से बहुत अधिक डरते हैं।

कानून बनाने की प्रक्रिया (Process of Law-making)—संयुक्त राज्य में कानून बनाने की प्रक्रिया में किसी विधेयक को प्रारम्भ करने से आसान कोई कार्य नहीं है। चाहे विधेयक सार्वजनिक, विशेष या असार्वजनिक हो, इसको पुरःस्थापित (introduce) करने के लिए केवल यह आवश्यक है कि उसकी एक प्रतिलिपि (copy) जिस पर पुरःस्थापित करने वाले सदस्य का नाम लिखा हो, सचिव के डेस्क पर रखे हुए बक्स में डाली जाये। प्रत्येक विधेयक किसी भी सदन में उपस्थित किया जा सकता है, लेकिन राजस्व (revenue) से सम्बन्ध रखने वाले विधेयक संविधान के अनुसार प्रतिनिधि सभा में उपस्थित करने होते हैं। लेकिन सैनेट राजस्व विधेयक को संशोधित करने का अधिकार, यहाँ तक कि उसके स्थान पर बिल्कुल नया विधेयक लाने का अधिकार रखने के कारण वास्तव में, उनको आरम्भ (originate) भी कर सकती है। एक बार पुरःस्थापित विधेयक उस काँग्रेस की अवधि तक जीवित रहता है, या शीघ्र ही निबटा दिया जाता है। दूसरी काँग्रेस में उसे सूची पर लाने के लिए दुबारा पुरःस्थापित करना पड़ता है।

समस्त पुरःस्थापित विधेयकों को सिलसिला नम्बर दिया जाता है। वे मुद्रित किये जाते हैं और किसी एक स्थायी समिति (Standing Committee) को भेज दिये जाते हैं। ऐसे असार्वजनिक विधेयक, जो कि अब तक भी उपस्थित किए जा सकते हैं, स्वतः ही उन समितियों में भेज दिये जाते हैं जिनमें विधेयक के प्रस्तावक सुन्ना देते हैं। सार्वजनिक विधेयकों को, कहने भर के लिए अध्यक्ष (Speaker) अन्यथा वास्तव में उसका संसदीय सहायक परामर्शदाता छांटता है। वह विषयानुसार सूची बनाता है। कभी-कभी कोई ऐसा विधेयक होता है जो किन्हीं दो या अधिक समितियों में से किसी एक के पास भेजा जा सकता है। ऐसे प्रत्येक विषय में और समस्त शंकायुक्त मामलों में अध्यक्ष स्वयं यह निर्णय करता है कि अमुक विषय में क्या करना चाहिए। इसी प्रकार का प्राधिकार (authority) अध्यक्ष को उन विषयों में प्राप्त है जो सैनेट से आते हैं। किसी विधेयक के भाग्य का निर्णय उस

समय होता है जब उसे किसी समिति को भेजा जाता है। यदि समिति अनुकूल रख वाली है तो विधेयक के पास होने की सम्भावना है, यदि समिति का रख अमित्रतापूर्ण है तो विधेयक के भाग्य का निर्णय आरम्भ में ही हो जाता है। इस प्रकार अध्यक्ष किसी विवादास्पद विधेयक को किसी समिति को सौंपने में उसके जीवन और मरण के प्रश्न को तय करने की शक्ति रखता है। कभी-कभी प्रतिनिधि सभा के बहुमत से कोई विधेयक एक समिति से दूसरी समिति में बदल दिया जाता है।

प्रत्येक स्थायी समिति की बैठकें हुआ करती हैं। कुछ समितियों के पास कुछ गिने-चुने ही विधेयक होते हैं किन्तु कुछ ऐसी समितियाँ हूँती हैं जिनको हर अधिवेशन में बीसियों या सैकड़ों विधेयक भेजे जाते हैं। कभी-कभी समितियों को भेजे जाने वाले विधेयक बड़े जटिल होते हैं और इस प्रकार समितियों के पास समय कम और काम अधिक होता है। मामलों को जल्दी निपटाने के लिए साधारणतः पाँच सदस्यों की उप-समितियाँ बना दी जाती हैं और विशेष विधेयक या खण्ड (clause) उनको सौंप दिये जाते हैं। समितियों में या पदों के पीछे ही काँग्रेस का वास्तविक कार्य होता है। राष्ट्रपति विल्सन के अनुसार, 'काँग्रेस अपने समिति कक्ष (Committee Room) में काँग्रेस का कार्य करती है।' जब समिति को कोई विधेयक प्राप्त होता है तब वह पहले उसके विषय और प्रकृति (nature) की जानकारी हासिल करती है और उसके बाद यह निर्णय करती है कि उसे क्या करना है? अधिकतर मामलों में वह लापरवाही से देखने के अतिरिक्त कुछ नहीं करती और विधेयक को समिति की फाइलों में चिरकाल तक पड़े-पड़े मरने के लिए छोड़ दिया जाता है। कोई इक्का-दुक्का विधेयक ध्यान देने योग्य समझा जा सकता है और यदि समय मिले तो सम्भवतः उस पर विचार किया जा सकता है। ऐसे विधेयक के विषय में निर्णय करने के लिए यह जानना आवश्यक है कि क्या अमुक विषय पर कानून की आवश्यकता है? क्या प्रस्तावित विधेयक आवश्यकता की पूर्ति करने के लिए पर्याप्त है? और यदि यह पास हो गया तो इसके क्या परिणाम और ध्वनितार्थ (implications) होंगे। सम्बन्धित अधिकारी स्वेच्छा से या प्रार्थना पर स्वयं उपस्थित होकर बयान दे सकते हैं और तर्क उपस्थित कर सकते हैं। पक्ष-समर्थक या लाबीइस्ट (Lobbyist) भी आवश्यक सूचना स्वेच्छा से प्रदान करते हैं। यदि विधेयक अत्यधिक विवादास्पद विषय से सम्बद्ध हो या पर्याप्त जनता को प्रभावित करने वाला हो तो समिति उसकी खुली जाँच करती है। सम्बद्ध व्यक्तियों तथा उन संस्थाओं के प्रतिनिधियों को, जिनके हितों को चोट पहुँचती हो, पूरी समिति के सामने उपस्थित होने और बयान देने का अवसर दिया जाता है। साधारणतया बयान देने के लिए कुछ व्यक्तियों को आमन्त्रित किया जाता है किन्तु उन समस्त व्यक्तियों को अपने विचार रखने का अवसर दिया जाता है, जो ऐसा करना चाहें। वैतनिक वकील (attorneys) भी किसी विधेयक या उसके कुछ उपबन्धों का समर्थन या विरोध करने के लिए रखे जा सकते हैं।

यह सब कुछ किए जाने के बाद समिति का विधेयक के विषय में कार्यकारी

अधिवेशन (executive session) होता है और वह स्वयं उसपर अपना निर्णय करती है। वह बिना कोई परिवर्तन किए विधेयक की रिपोर्ट कर सकती है जो कि उसे पास करने की सिफारिश के समान होती है। वह कुछ धाराओं को समाप्त कर सकती है, कुछ अन्य धाराएँ जोड़ सकती है या उसकी वाक्य-रचना को तोड़-मरोड़ सकती है और विधेयक की संशोधित रूप में रिपोर्ट कर सकती है। वह विधेयक को पूरी तरह से दोबारा लिख सकती है और शुरू वाले विधेयक के स्थान पर इसको उपस्थित कर सकती है। इन सब हालतों में, रिपोर्ट पर विशेष रूप से यदि समिति सर्व-समिति से निर्णय पर पहुँची हो और नियम समिति (Rules Committee) तथा अध्यक्ष कोई आपत्ति न उठाएँ तो रिपोर्ट पर सहानुभूति से विचार किया जाता है। यह भी सम्भव है कि समिति बिल्कुल कोई रिपोर्ट ही न दे। दूसरे शब्दों में, समिति विधेयक को अलमारी में बन्द कर दे। पुरःस्थापित विधेयकों में से तीन-चौथाई या अधिक के भाग्य में यही लिखा होता है। समिति के द्वारा किसी विधेयक पर रिपोर्ट न करने के कारण उसे समाप्त कर देने से बड़ी कटुता उत्पन्न होती है। यह निर्देश किया जाता है कि समितियाँ केवल सदन की एजेण्डा हैं और इसलिए उसकी आज्ञाओं और निर्देशों के अधीन हैं। यदि सदन किसी समिति को किसी विधेयक पर अपने विचार करने से मुक्त करना चाहे तो उसे पूर्ण वैधानिक अधिकार प्राप्त हैं लेकिन ऐसा करना वास्तविक व्यवहार में सदा सम्भव नहीं है।

जब समिति विधेयक वापस लौटाती है तो उसे उसके गुणों के अनुसार तीन कैलेण्डरों (calendars) में से किसी एक में रखा जाता है। कैलेण्डरों में आए हुए सब विधेयकों पर सदा क्रम से ही विचार नहीं किया जाता। समस्त क्रमबद्ध विधेयकों पर वास्तविक रूप में विचार नहीं किया जाता और मत नहीं लिये जाते। विधेयकों को लौटाने वाली बीसेक समितियाँ होने के कारण सूची बहुत भारी हो जाती है। सदन के लिए सब से अच्छा यही हो सकता है कि वह कहीं-कहीं से कोई विधेयक सर्वसम्मति से स्वीकृत करने के लिए उठा ले। अधिक विवादास्पद विधेयकों को लेने से पहले सदन इस बात का पता लगा लेता है कि विनियोग-विधेयकों (appropriation bills) पर विचार हो जाए और उसके बाद शेष विधेयकों पर विचार किया जाता है। अधिकांश मामलों में विधेयक क्रमानुसार नहीं लिये जाते। बहुत महत्वपूर्ण विधेयकों को सूची में से निकाल कर पहले ले लिया जाता है। यदि ऐसा न किया जाये तो उनके पास होने का मौका ही नहीं आए। प्रत्येक कांग्रेस में सैकड़ों विधेयक 'कैलेण्डरों' पर समाप्त हो जाते हैं।

नियमों में दैनिक कार्य की सूची बनाने की व्यवस्था है। किन्तु अपवादों और विलम्बनों (suspensions) के कारण उनका मूल्य बहुत कम रह जाता है। कुछ प्रकार के विधेयकों को और विशेष प्रक्रिया के अधीन प्राप्त हुए विधेयकों को 'कैलेण्डर बुधवार' (Calendar Wednesday) के लिए रख दिया जाता है जब कि विभिन्न प्रकार के सामान्य विधेयकों की स्थायी समितियों को रिपोर्ट करने का अवसर मिल सकता है। नियम समिति (Rules Committee) आदि कुछ स्थायी समितियों को किसी भी समय रिपोर्ट देने और अपने प्रतिवेदन पर, चाहे वह किसी भी बारे में हो

विचार करने की प्रार्थना करने का विशेषाधिकार प्राप्त है। निश्चित दिनों पर सदन दो-तिहाई बहुमत से समस्त नियमों को निलम्बित (suspend) कर देता है और निश्चित प्रक्रिया से चाहे जितना अलग जा सकता है। वह किसी विधेयक को उसकी समस्त स्थितियों में से एक ही बार के मतदान द्वारा या एक ही दिन में पास करने की सीमा तक कार्य कर सकता है।

संपूर्ण सदन की समिति प्रतिनिधि सभा के समय का अधिकांश भाग लेती है। प्राविधिक रूप से (technically) इस प्रकार की दो समितियाँ हैं : (१) असार्वजनिक विधेयकों पर विचार करने वाली संपूर्ण सदन की समिति और (२) स्टेट आफ दि यूनियन पर विचार करने वाली संपूर्ण सदन की समिति (Committee of the Whole House on the State of the Union)। संपूर्ण सदन की समिति की कार्यविधि विशेष है। कोई सदस्य यह प्रस्ताव करता है कि सदन निर्देशित विधेयक पर विचार करने के लिए अपने आप को संपूर्ण सदन की समिति में बदल ले। प्रस्ताव पर मत लिये जाते हैं और वह पास हो जाता है। अध्यक्ष अपने द्वारा नामजद एक विशेष अध्यक्ष (chairman) के लिए कुर्सी खाली कर देता है। कोरम (quorum) १०० सदस्य हैं। विचार-विनिमय इस नियम के अन्तर्गत आरम्भ होता है कि प्रत्येक वक्ता ५ मिनट में अपने विचार रखे। किन्तु सर्वसम्मति से अधिक समय भी दिया जा सकता है। मतों को गिनने में सदन का समय बरबाद नहीं किया जाता। विचाराधीन विधेयक पर विचार स्थगित करने या (किसी समिति को) सौंपे जाने के विषय में प्रस्ताव लाने की आज्ञा नहीं होती। विचार समाप्त होने पर समिति अपनी बैठक समाप्त करने के पक्ष में मत देती है और अध्यक्ष अपना आसन ग्रहण करता है। राजदंड (mace) अपने स्थान पर रख दिया जाता है। समिति के प्रतिवेदन को प्रभावी करने के लिए सदन को उस पर कार्यवाही करनी होगी। संपूर्ण सदन की समिति की प्रक्रिया समस्त वित्तीय (financial) तथा अन्य महत्वपूर्ण विधेयकों पर अच्छे वातावरण में विचार होने देती है। अनेक संशोधन प्रस्तुत किए जाते हैं, व्याख्या की जाती है और शीघ्रता से काम निपटाया जाता है। इस विधि के गुण-दोषों का बड़ी तेजी से विवेचन होता है, जिससे सदन का सर्वोत्तम रूप सामने आता है। अभिलिखित 'हाँ' और 'नाँ' (recorded yeas and nays) न होने के कारण सदस्य बिना किसी अवरोध और रुकावट के अपनी भावनाओं को प्रकट करने में समर्थ होते हैं।

सर्वसम्मति प्रक्रिया के अनुसार पास किये गये विधेयकों के अतिरिक्त, किसी विधेयक को या संयुक्त संकल्प (joint resolution) को तीन वाचनों के बाद ही स्वीकृत किया जा सकता है। प्रथम वाचन केवल 'शीर्षक' पढ़ना मात्र है। ठीक-ठीक कहें तो कोई वाचन नहीं है। यह वाचन शीर्षक के, कांग्रेस के रिकार्ड और पत्रिका में प्रकाशित होने मात्र ने पूरा हो जाता है। उसके पश्चात् विधेयक किसी समिति को भेजा जाता है। यदि वहाँ से वह वापस लौट आता है तो दूसरे वाचन के लिए सूचीबद्ध किया जाता है (अर्थात् कैलेंडर में रखा जाता है)। द्वितीय वाचन पूर्ण रूप से वास्तविक होता है, उसमें विचार-विनिमय करने और संशोधन रखने का अवसर होता है। चाहे वे विधेयक के समर्थन में हों या विरोध में, और चाहे उसको समाप्त करने

के ही पक्ष में हों। द्वितीय वाचन संपूर्ण सदन की समिति में, यदि विधेयक पर विचार (consideration) न किया गया हो तो सदन में किया जाता है। सर्वसम्मति से या नियमों को निलंबित कर के द्वितीय वाचन की आवश्यकता खत्म की जा सकती है। इसके पश्चात् इस प्रश्न पर मत लिये जाते हैं : "क्या विधेयक संशोधित रूप में दोबारा छापा जाये, और इसका तीसरा वाचन हो?" यदि कोई विधेयक इस स्थिति से सफलता से निकल जाता है तो तीसरा वाचन होता है और अन्तिम रूप से पास करने के लिए मत लिये जाते हैं। यदि कोई सदस्य पूरी तरह पढ़ने की माँग न करे तो तृतीय वाचन में केवल शीर्षक पढ़ा जाता है। यदि तृतीय वाचन में पक्ष में मत आते हैं तो विधेयक या प्रस्ताव पर अध्यक्ष अपने हस्ताक्षर करता है और वह सेंनेट को (यदि उसने उसे पास न किया हो) या अमेरिका के राष्ट्रपति को स्वीकृति के लिए भेजा जाता है। साधारणतः तृतीय वाचन के लिए पेश किए जाने के प्रश्न पर विवाद होता है, किन्तु अन्तिम रूप से स्वीकार करने के प्रश्न पर भी उसकी माँग की जा सकती है। जब कोई विधेयक सदन में विचार किए जाने की स्थिति में पहुँचता है तब रिपोर्ट करने वाली समिति का अध्यक्ष उसके पक्ष में अपना मत व्यक्त करता है। यदि प्रतिवेदन सर्व-सम्मति न हो तो उसके बाद अल्प मत से सम्बद्ध सदस्य का नम्बर आता है। समिति के अन्य सदस्य क्रमशः समर्थन तथा विरोध में बोलते हैं। जब उनकी सूची समाप्त हो जाती है तब यदि समय हुआ तो समिति से असम्बद्ध सदस्यों को अपने विचार रखने का अवसर दिया जाता है। समय की समस्या बड़ा सिर-दर्द है और समय बचाने के विभिन्न उपाय किए जाते हैं।

प्रतिनिधि सभा में स्वीकृत किए जाने पर विधेयक सेंनेट को भेजे जाते हैं जहाँ प्रतिनिधि सभा के सहश ही प्रक्रिया दोहराई जाती है। चाहे विधेयक प्रतिनिधि सभा से आया हो या वहीं पर पुरःस्थापित किया गया हो, विधेयक को किसी एक स्थायी समिति को भेजा जाता है। यदि वहाँ उसके पक्ष में निर्णय हो तो उसे प्रतिवेदित (reported) किया जाता है। यदि उसे सदन को लौटाया जाता है तो उसे सेंनेट की कैलेंडर अर्थात् कार्य-सूची में लगा दिया जाता है। विधेयक पर क्रमानुसार या कभी भी विचार किया जा सकता है। विधेयक को तीन वाचनों में से गुजरना पड़ता है और द्वितीय वाचन सबसे आलोचनापूर्ण होता है। मतदान के समय गणना करने वालों (tellers) को नहीं रखा जाता। विधेयक को मूल रूप में या संशोधित रूप में स्वीकृत या अस्वीकृत किया जा सकता है।

कानून बनाने के सम्बन्ध में सेंनेट और प्रतिनिधि सभा में कुछ महत्त्वपूर्ण अन्तर हैं। यद्यपि पहले सेंनेट सम्पूर्ण सदन की समिति का प्रतिनिधि सभा से अधिक प्रयोग करती थी, तथापि १९३३ से उसने संधियों पर विचार करने के समय के अतिरिक्त, उसका प्रयोग छोड़ दिया है। इसके अतिरिक्त, यद्यपि विनियोग विधेयकों को कुछ अपवादरूप प्रमुखता प्राप्त है तथापि सेंनेट में वास्तविक रूप में किसी विधेयक को विशेष प्रमुखता नहीं दी जाती और विधेयक सूची पर क्रम से या क्रम बदल-बदल करके विचार किया जाता है। सेंनेट में विचार-विनिमय के समय को सीमित करने का कोई प्रबन्ध नहीं है। वह तब ही सीमित होता है जब सदस्य स्वेच्छा से

उसको प्रतिबन्धित करने के लिए सहमत हो जायें। जब कोई विधेयक दोनों सदनों में एक ही रूप में पास हो जाए तब उसे बढ़िया चमड़े पर छापा जाता है। सदनों के अध्यक्ष उस पर हस्ताक्षर करके अमेरिका के राष्ट्रपति के पास भेजते हैं। यदि वह उसे स्वीकार करता है, अथवा यदि वह बिना उसके हस्ताक्षरों के कानून बन जाता है तो उसे जनरल सर्विसेज एडमिनिस्ट्रेटर के पास अभिलेखागार (archives) में रखने और प्रकाशित करने के लिए भेजा जाता है। यदि उसे स्वीकृत न करके राष्ट्रपति संदेश के साथ भेज देता है तो वह उस सदन को लौटाया जाता है जिसमें उसे पुरःस्थापित किया गया था और वह तभी कानून बन जाता है जबकि दोनों सदनों में दो-तिहाई बहुमत से पुनः स्वीकृत किया जाये। विधेयक समाप्त हो जाता है यदि राष्ट्रपति पॉकेट वीटो (pocket veto) का प्रयोग करे अर्थात् कुछ दिन उसे स्वीकृत न करे और इतने दिनों में प्रतिनिधि सभा विघटित हो जाए।

संयुक्त राज्य में समिति व्यवस्था (Committee System in the U.S.A.)— संयुक्त राज्य में समिति-व्यवस्था का अपना विशेष महत्त्व है और इसका कारण यह है कि संयुक्त राज्य में अध्यक्षीय सरकार है। इंग्लैंड में, जहाँ कि संसदीय सरकार है, अधिकांश कानूनों का आरम्भ सत्ताधारी मन्त्रिमण्डल के द्वारा होता है जो कि संसद् के कार्य का नियन्त्रण और निर्देशन करता है। संयुक्त राज्य में राष्ट्रपति और उसकी कैबिनेट के सदस्य काँग्रेस के किसी सदन में नहीं बैठते। परिणाम यह है कि काँग्रेस नेतृत्व-हीन होती है। इसी कारण संयुक्त राज्य में समितियों का महत्त्व है। अधिकांश विधि-निर्माण (legislation) का आरम्भ विभिन्न समितियों में होता है। जब अमेरिका का राष्ट्रपति काँग्रेस को कोई संदेश भेजता है तब विभिन्न समितियाँ विभिन्न विषयों पर कानून बनाती हैं और इस प्रकार से विधेयकों का उनके द्वारा आरम्भ होता है। इसके अतिरिक्त काँग्रेस में अत्यधिक कार्य होने के कारण विधेयक उस रूप में ही पास कर दिए जाते हैं जिसमें वे समितियों से आते हैं। समिति की किसी विधेयक के समर्थन में की गई रिपोर्ट उसके काँग्रेस में पास होने की गारंटी समझी जाती है जब कि विरोधी रिपोर्ट उसकी मृत्यु का द्योतक मानी जाती है। इसमें कोई आश्चर्य नहीं कि राष्ट्रपति विल्सन ने समितियों को 'छोटे विधान मण्डल' (little legislatures) कहा है। अध्यक्ष रीड (Reed) ने उनको "सदन की आँख, कान, हाथ और प्रायः मस्तिष्क" कहा है।

इंग्लैंड में लोक सभा में विभिन्न समितियों के सदस्यों का चुनाव 'चुनाव समिति' (Committee of Selection) करती है; संयुक्त राज्य में दलों के नेता गुट (party caucuses) समितियों के लिए एक समिति चुनते हैं जो विभिन्न समितियों के लिए विभिन्न दलों के सदस्यों को चुनती है। इंग्लैंड में द्वितीय वाचन के पश्चात् विधेयक समितियों में भेजे जाते हैं। संयुक्त राज्य में विधान मण्डलों में विधेयकों पर विचार होने से पहले ही उन्हें समितियों में भेज दिया जाता है। इंग्लैंड में विभिन्न समितियों के अध्यक्षों को कोई प्रमुखता या लोक प्रसिद्धि नहीं मिलती, किन्तु संयुक्त राज्य में प्रमुख विधेयकों के नाम समितियों के अध्यक्षों के नामों पर रखे जाते हैं। इंग्लैंड में समिति के अध्यक्ष निष्पक्ष होते हैं किन्तु अमेरिका

में अध्यक्ष "अपनी समिति में एक शक्ति होता है और कभी-कभी वह उस पर छाया रहता है।"

प्रतिनिधि सभा की विभिन्न समितियों की ओर निर्देश किया जा सकता है। वहाँ पर एक सम्पूर्ण सदन की समिति होती है। इंग्लैंड की भाँति प्रतिनिधि सभा अपने आप को राजस्व विनियोग या अन्य विधेयकों पर विचार करने के लिए सम्पूर्ण सदन की समिति के रूप में बदल लेती है और १०० सदस्यों का कोरम होता है। अध्यक्ष इस समिति की अध्यक्षता नहीं करता। यह समिति विधेयकों की आलोचनात्मक रूप से जाँच करती है।

विधि-निर्माण का अधिकांश कार्य दोनों सदनों की स्थायी समितियों में किया जाता है। प्रत्येक स्थायी समिति का नाम उसको सौंपे जाने वाले विधेयकों के ऊपर रखा जाता है। सैनेट में १५ समितियों में विनियोग, सशस्त्र सेवाएँ, वित्त, विदेशी सम्बन्ध और श्रम तथा जन-कल्याण समितियाँ भी हैं। प्रतिनिधि सभा में १६ समितियाँ हैं जिनमें विनियोग, सशस्त्र सेवाएँ, उपाय और साधन (Ways and Means), विदेशी सम्बन्ध, शिक्षा और श्रम-नियम तथा गैर-अमरीकी गतिविधि (Un-American activities) समितियाँ हैं। क्षेत्राधिकार में गड़बड़ी अवश्यम्भावी होती है और विधेयक के समर्थकों की संसदीय चतुराई का एक अंग सदन के अध्यक्ष को यह सुझाना है कि वह विधेयक को मंत्रीपूर्ण समिति को भेजे जो उसे स्वीकार कर सके। स्थायी समितियों में दो दल होते हैं और उनमें आमतौर से सम्पूर्ण सदन में दलीय स्थिति के अनुपात से सदस्य होते हैं। कुछ अपवादों के रहते हुए, प्रत्येक सैनेटर दो समितियों का और प्रतिनिधि एक समिति का सदस्य होता है। काँग्रेस के सदस्य उन समितियों के सदस्य बनने का प्रयास करते हैं जो उनके निर्वाचकों के विशेष हित के सम्बन्ध में कानून बनाने का कार्य करती हैं। उदाहरण के लिए, जल सम्पदा विकास विधि-निर्माण (water resources development legislation) समिति में साधारण तौर से उन राज्यों या जिलों के प्रतिनिधि होते हैं जहाँ जल-सम्पदा नीति महत्वपूर्ण स्थान रखती है। इसी प्रकार, कृषि-समिति में कृषि-प्रधान क्षेत्रों के सदस्यों का बाहुल्य रहता है। परिणाम यह है कि समितियाँ संपूर्ण सदन की आदर्श प्रतिनिधि नहीं होतीं।

स्थायी समिति का अध्यक्ष वस्तुतः बहुमत दल का वरिष्ठ सदस्य होता है। यदि वरिष्ठ सदस्य पहले ही किसी समिति का अध्यक्ष हो तो बहुमत का दूसरा वरिष्ठ सदस्य अध्यक्ष का कार्य करता है। वरिष्ठता निरन्तर सेवा से स्थिर की जाती है। परिणाम यह है कि प्रमुख समितियों की अध्यक्षता सुरक्षित सीटों से आने वाले सैनेटरों या प्रतिनिधियों, अथवा पुराने रिपब्लिकनों और डेमोक्रेटों को प्राप्त होती है। अध्यक्ष का समिति के कार्य-व्यापार पर पर्याप्त प्रभाव होता है।

समितियाँ अपनी बैठकें सार्वजनिक रूप से या गुप्त रूप से कर सकती हैं। बाहर के लोगों के बयान लिये जा सकते हैं और उनसे प्रश्न पूछे जा सकते हैं। कार्य-वाही का लेखा रखा जाता है। समिति के सदस्यों में निजी विचार-विनिमय के बाद विधेयकों के पक्ष या विपक्ष में प्रतिवेदन लिखे जाते हैं और काँग्रेस को भेजे जाते हैं।

बड़े विधेयकों पर साधारणतः बहुमत और अल्पमत के प्रतिवेदन होते हैं जो प्रायः दलीय विचार के बिना लिखे जाते हैं। साधारणतः बड़े विधेयक पर्याप्त संशोधनों के साथ प्रतिवेदित किए जाते हैं और अल्पमत समिति पुनः आपत्ति उठा सकती है। प्रशासकीय विधेयकों (administrative measures) को कोई सरकारी प्रमुखता नहीं दी जाती। इसका कारण यह है कि कांग्रेस के सदस्य निजी हैसियत में कार्यकारी विभाग (executive branch) की ओर से पुरःस्थापित करते हैं। किन्तु वास्तव में प्रायः प्रशासकीय राजनीतिज्ञ बड़े विधेयकों को पुरःस्थापित करते हैं जिन को गैर-सरकारी प्रमुखता दी जाती है।

यदि हम दृष्टांत के लिए १९४६ के रोजगार अधिनियम (Employment Act) के निर्माण के इतिहास की ओर निर्देश करें तो विधेयक के पास होने में स्थायी समितियों के महत्त्वपूर्ण भाग का स्पष्ट ज्ञान हो जाता है। १९४४ के अन्त में डेमोक्रेट सेंनेटर जेम्स मरे की अध्यक्षता में “सबको पूरा रोजगार” (Full Employment) विधेयक का मसविदा बनाया गया और वर्ष के अन्त में पूर्ण समिति को दी जाने वाली उप-समिति की रिपोर्ट में छपा गया। जनवरी, १९४५ में सेंनेटर मरे ने परिवर्धित संस्करण (revised version) सेंनेट में प्रस्तुत किया। विधेयक के समर्थक उसे महाजनी और चलार्थ (Banking and Currency) समिति में भेजने में समर्थ हो गए जिसके अध्यक्ष एक अन्य डेमोक्रेट सेंनेटर रॉबर्ट वैजरे थे जो कि स्वयं विधेयक के समर्थक थे। इसका अर्थ यह था कि सार्वजनिक सुनवाई मंत्रीपूर्ण वातावरण में होती। महाजनी और चलार्थ उपसमिति ने कार्यकारी और निजी बैठकें कीं और समर्थन में विधेयक के एक नये संस्करण को पूर्ण समिति में प्रतिवेदित किया। पूर्ण समिति ने उपसमिति के संस्करण में थोड़ा-सा संशोधन किया और अपने समर्थन के साथ सेंनेट को लौटा दिया। विधेयक कुछ अन्य संशोधनों के साथ सितम्बर, १९४५ में सेंनेट में पास हो गया।

प्रतिनिधि सभा में विधेयक को एक डेमोक्रेट राइट पैटमैन ने प्रस्तुत किया। यहाँ पर विधेयक सदृच्छा रखने वाली महाजनी तथा चलार्थ समिति या श्रम समिति में न भेजा जाकर विरोधी व्यय समिति (Expenditure Committee) को भेजा गया। व्यय समिति का अध्यक्ष भी विधेयक का समर्थक नहीं था। उसका विश्वास था कि अमेरिका गणराज्य (Republic) है और लोकतन्त्र (democracy) नहीं। परिणाम यह हुआ कि सार्वजनिक सुनवाई इस ढंग से की गई जिससे कि “सब को पूरा रोजगार देने का कानून बनाने” के विरोधियों की सहायता हो। जिस समय समिति का कार्यकारी अधिवेशन हुआ, उस समय उसके सामने तीन विधेयक थे। फरवरी, १९४५ में पुरःस्थापित मूल विधेयक, सितम्बर, १९४५ में सेंनेट द्वारा पास किया हुआ संस्करण और रिपब्लिकन चार्ल्स ला फौलेट (La Follette) द्वारा पुरःस्थापित विधेयक। इन सबके होते हुए भी समिति के कट्टर पंथी (conservative) बहुमत ने एक उपसमिति विधेयक का मसविदा बनाने के लिए नियुक्त की। इस विधेयक को “रोजगार और उत्पादन” (Employment and Production) विधेयक नाम दिया गया और सदन के सामने दिसम्बर, १९४५ में प्रस्तुत

किया गया। दो अल्पसंख्यक समितियों के विरोध में समिति के बहुमत ने विधेयक के इस संस्करण का समर्थन किया। बहुमत द्वारा समर्थित विधेयक का संस्करण प्रतिनिधि सभा ने स्वीकृत किया। क्योंकि सैनेट और प्रतिनिधि सभा में मतभेद था, इसलिए एक समझौता-विधेयक (Compromise bill) दोनों सदनों ने स्वीकृत किया और फरवरी, १८४६ में राष्ट्रपति ट्रूमैन ने उसे स्वीकार किया।

उपर्युक्त समझौता विधेयक का मसविदा एक संयुक्त सम्मेलन समिति (Joint Conference Committee) ने बनाया था। संयुक्त सम्मेलन समिति का अमेरिका की सांविधानिक मशीनरी में विशेष महत्त्व है। इसकी नियुक्ति दोनों सदनों में पास होने वाले दस विधेयकों में से एक के लिए होती है तथा साधारण बड़े विधेयकों के लिए आवश्यक होती है। इसके नाम से ही प्रकट है कि यह सैनेट और प्रतिनिधि सभा के किसी विधेयक के संस्करणों पर समझौता करने के लिए बैठाई जाती है जबकि दोनों सदनों में से कोई भी दूसरे के संस्करण को स्वीकृत करने के लिए राजी नहीं होता। इसमें दोनों सदनों के सदस्य होते हैं। वस्तुतः इसके सदस्य दोनों दलों के वरिष्ठ सदस्य होते हैं जो उन स्थायी समितियों में से लिये जाते हैं जिन्होंने विधेयक पर विचार किया हो। दोनों सदनों को सम्मेलन समितियों को दवाने में बड़ी कठिनाई उठानी पड़ती है जो कि विधेयकों की केवल उन धाराओं में परिवर्तन करती हैं जिनके बारे में दोनों सदन असहमत हों। ऐसा विशेषकर तटकर या टैरिफ (tariff) कानून बनाने के विषय में हुआ है। सम्मेलन समितियों ने प्रत्येक सदन से अधिक ऊँची ड्यूटी लगा कर ड्यूटी की विवादास्पद दरों में समझौता किया, और यद्यपि दोनों सदनों ने वस्तुओं को संरक्षण (Protection to Commodities) देने से इन्कार किया था तथापि समिति ने संरक्षण दिया। १८४८ में सैनेटर विलियम फुलब्राइट ने व्यंग्यात्मक रूप से सम्मेलनों को "सैनेट और सभा के साधारण सदस्यों की इच्छाओं को सर्वथा तिरस्कृत (disregarding) करने पर" बधाई दी थी। सम्मेलन समितियों के सदस्य स्वतन्त्र निर्णय करने में, विशेषकर अधिवेशन की समाप्ति के समय; समर्थ होते हैं क्योंकि प्रायः उनकी रिपोर्टों को ज्यों-का-त्यों स्वीकृत करना पड़ता है।

काँग्रेस की सबसे प्रमुख समितियों में विशेष अनुसंधान समितियाँ (Special Investigating Committees) हैं। काँग्रेस का कोई सदन या दोनों सदन किसी विशेष अनुसंधान समिति को अपनी ओर से अनुसंधान करने का अधिकार दे सकते हैं। सब से पहला काँग्रेसी अनुसंधान सन् १७९२ में एक दुर्घटना के सम्बन्ध में किया गया था जिसमें कि एक सेनापति (General) की जाँच की गई जिसे रेड इंडियन (Indians) को गोली मारने भेजा गया था, उसके बाद १८२५ तक लगभग ३०० औपचारिक काँग्रेसी अनुसंधान हुए। गत तीस वर्षों में यह संख्या बढ़ गई है। रूजवेल्ट के शासन के प्रथम चार वर्षों में लगभग १६५ अनुसंधान हुए। अब अनुसंधान काँग्रेस की गतिविधियों (activities) में प्रमुख माने जाते हैं। काँग्रेसी समितियों के तरीकों में बहुत अन्तर है। इसका कारण यह है कि जाँच किए जाने वाले मामलों की अलग-अलग तरह से जाँच की जाती है। यह इस बात पर भी

निर्भर है कि समितियाँ क्या करने का प्रयत्न करती हैं और उन व्यक्तियों के क्या विचार हैं जो समिति के सदस्य हैं। कभी-कभी कांग्रेस के सदस्य प्रत्यक्ष रूप में सूचना (information) माँग लेते हैं जो उन्हें कानून बनाने में लाभप्रद होती है। कभी-कभी वे किसी कानून को बनाने का विचार न रखते हुए भी जानकारी प्राप्त करने के पीछे पड़ जाते हैं। प्रायः वे जनमत को जाग्रत करने के लिए सूचनाओं का प्रचार करते हैं। कभी वे कांग्रेस के किसी सदस्य को निजी लाभ पहुँचाते हैं। १९४२ में प्रतिनिधि कोव्स ने अपने आपको संघीय संचार आयोग (Federal Communications Commission) की जाँच करने वाली समिति का अध्यक्ष चुनवा लिया। उससे पहले आयोग ने न्याय विभाग (Department of Justice) के कार्य के सम्बन्ध में उसकी गैर-कानूनी दबाव डालने वाली चालाकियों (illegal pressure tactics) की रिपोर्ट की थी। जब संघीय संचार आयोग ने अध्यक्ष (speaker) से शिकायत की कि उसने २,५०० डालर का एक बैंक स्वीकार किया है, तब उसे समिति की अध्यक्षता से त्यागपत्र देने के लिए विवश किया गया। इतना सब होने पर भी वह आयोग के वार्षिक स्वीकृत विनियोग (annual recommended appropriation) में २५% कमी प्रतिनिधि सभा से कराने में सफल हो गया। जो कांग्रेस के सदस्य राजनीतिक रूप से अनुसंधानों में अधिक रुचि रखते हैं, वे ही अनुसंधान समितियों में रखे जाते हैं। यद्यपि वे दोनों दलों के सदस्य होते हैं, तथापि अनुसंधान समितियों के सदस्य सम्पूर्ण कांग्रेस के पूर्णतः प्रतिनिधि नहीं होते। गैर-अमरीकी गतिविधि समिति कट्टर दक्षिण-पंथियों (Extreme Right Wing) को उसी मात्रा में आकर्षित करती है जैसे कि १९३५ में निजी स्वार्थों के लाबीइंग (Lobbying) के अनुसंधान ने सैनेटर हूगो ब्लैक (Hugo Black) को आकर्षित किया। इस प्रकार से कांग्रेस टुकड़े-टुकड़े हो जाती है और प्रत्येक छोटा वर्ग अपने मार्ग पर चलता रहता है।

पीटर के अनुसार, “कांग्रेस के अनुसन्धान की चालाकियों के सबसे अधिक आपत्तिजनक रूप कांग्रेस में दलीय सरकार को मजबूत करके रोका जा सकता है ताकि बहुमत दल समितियों के अध्यक्षों के चुनाव और उनके तरीकों पर नियन्त्रण कर सके और जिम्मेदारी उठा सके। अधिक दृढ़ दलीय नियन्त्रण सब प्रकार के कांग्रेसी सौजन्य (Congressional Courtesy) को समाप्त कर देगा। एक दुर्भाग्यपूर्ण परिणाम यह होगा कि प्रशासकीय गतिविधियों (executive activities) की वांछनीय जाँच कम हो जायेगी। प्रतिनिधि सभा में संगठित दलीय नियन्त्रण के थोड़े अंश का भी यह परिणाम हुआ है कि प्रतिनिधि सभा उसी दल के प्रशासन की, जिसका बहुमत प्रतिनिधि सभा में है, जाँच करने के काम में सैनेट सदन की अपेक्षा कम प्रभावी जाँचकर्ता (investigator) रह गई है। दूसरी ओर प्रभावी दलीय सरकार और जिम्मेदारी जाँचों की आवश्यकता को कम कर सकती है।”

कांग्रेस और राष्ट्रपति (Congress and President)—संयुक्त राज्य में अध्यक्षीय सरकार है और इसलिए कांग्रेस और राष्ट्रपति दोनों एक दूसरे से स्वतन्त्र हैं। प्रतिनिधि सभा के सदस्य दो वर्ष और सैनेट के छः वर्ष के लिए चुने जाते हैं।

राष्ट्रपति सैनेट और प्रतिनिधि सभा को उनके निश्चित समय से पूर्व भंग नहीं कर सकता। इसी प्रकार से राष्ट्रपति चार वर्ष के लिए चुना जाता है और वह अपनी अवधि के अन्त तक अपने पद पर बना रहता है। राष्ट्रपति और उसकी कैबिनेट के सदस्य काँग्रेस के प्रति जिम्मेदार नहीं। काँग्रेस राष्ट्रपति की कितनी ही आलोचना करे लेकिन उसे पदच्युत नहीं कर सकती। यदि राष्ट्रपति काँग्रेस की पूरी तरह उपेक्षा करे तो भी काँग्रेस निस्सहाय होती है। यदि काँग्रेस राष्ट्रपति के विरोध में अविश्वास का प्रस्ताव भी पास करे तो भी उसका कोई कानूनी मूल्य नहीं होता। यह स्पष्ट है कि काँग्रेस और राष्ट्रपति दोनों ही एक दूसरे से स्वतन्त्र हैं।

‘हमारी सांवैधानिक प्रणाली में नीति-निर्माता राष्ट्रपति और नीति-निर्माता काँग्रेस के बीच में एक बड़ी और गम्भीर खाई है। दोनों को ही सांवैधानिक अधिदेश (mandates) प्राप्त हैं जो उन्हें उस कार्य के लिए औचित्य प्रदान करते हैं। लेकिन जैसे राष्ट्रपति के अधिदेश को काँग्रेस के अधिदेश के अधीन करना बे-मानी है वैसे ही काँग्रेस को राष्ट्रपति के अधीन करना भी बे-मानी है। आज की परिस्थिति में राष्ट्रपति के लिए प्रतिनिधि सभा और सैनेट में एक सहानुभूति रखने वाला ग्रुप पाना पर्याप्त कठिन है जो काँग्रेस में उसके प्रतिनिधियों के नाते कार्य कर सके। इन व्यक्तियों को अपने-अपने जिलों की अनेक समस्याएँ सताती रहती हैं, जब कि वे बहुमत दल के नेता के नाते कार्य कर रहे होते हैं। वे राष्ट्रहित के लिए अपने नगर के हितों का बलिदान खुले दिल से नहीं करेंगे। इसके अतिरिक्त, उनको सारा अमेरिका बहुमत दल के नेता के पद पर नहीं बैठाता। वे काँग्रेस के प्रभावी दलीय पक्षों के द्वारा चुने जाते हैं और यह पक्ष राष्ट्रपति का विरोधी हो सकता है। ऐसी परिस्थिति में, राष्ट्रपति को बड़ी राजनीतिक चतुराई के द्वारा ही बहुमत दल के नेता को अपनी ओर करने में सफलता हो सकती है।”

किन्तु यह ध्यान देने की बात है कि एक दूसरे से स्वतन्त्र होने पर भी राष्ट्रपति और काँग्रेस को मिलाने वाली कई शृङ्खलाएँ हैं। राष्ट्रपति काँग्रेस को संदेश भेज कर कानून बनाने के काम को प्रभावित कर सकता है। वह काँग्रेस के पास किए हुए विधेयकों को वीटो या निषिद्ध (Veto) कर सकता है। इसी प्रकार काँग्रेस का भी राष्ट्रपति पर नियन्त्रण है। राष्ट्रपति काँग्रेस के दोनों सदनों की सम्मति से युद्ध-घोषणा कर सकता है। यद्यपि वह संधियाँ कर सकता है तथापि उनका सैनेट द्वारा पुष्ट होना आवश्यक है। कुछ मामलों में राष्ट्रपति द्वारा की गई नियुक्तियों का भी सैनेट के द्वारा पुष्ट होना आवश्यक है।

काँग्रेस और राष्ट्रपति के सम्बन्ध सदा मधुर नहीं रहे। उनके मध्य सदा ही कठिनाइयाँ रही हैं। अनेक अवसरों पर उनके सम्बन्ध इतने कटु हो गए हैं कि उन्होंने एक दूसरे की निन्दा की है। १८६६ में राष्ट्रपति जानसन पर महाभियोग (impeachment) चलाया गया था। राष्ट्रपति ट्रूमैन के काँग्रेस से सम्बन्ध प्रायः खराब रहे। राष्ट्रपति विलसन की विदेश नीति को सैनेट ने सफल न होने दिया। परिणाम यह हुआ कि संयुक्त राज्य राष्ट्र-संघ (League of Nations) का सदस्य नहीं बन सका। राष्ट्रपति रूजवेल्ट आर्थिक मंदी (depression) के दबाव के दिनों में अपने

शासन के प्रारम्भिक वर्षों में, काँग्रेस का नेतृत्व करने में समर्थ हो पाए थे लेकिन अमेरिका के दूसरे विश्वयुद्ध में शामिल होने से ठीक पहले के वर्षों में नहीं।

प्रशासकीय विषयों में राष्ट्रपति ने काँग्रेस के द्वारा अपने क्षेत्र पर अधिकार करने का विरोध किया है, क्योंकि वह प्रशासकीय प्राधिकार (executive authority) का पर्याप्त प्रयोग विधानमण्डल के हस्तक्षेप के बिना कर सकता है। राष्ट्रपति जैकसन और काँग्रेस राष्ट्रपति के द्वारा यह स्वीकार करने पर लड़े कि वह उस कानून के होते हुए भी कोष-विभाग (Treasury Department) की नीति का नियन्त्रण कर सकता है जो कि विभाग को काँग्रेस की वित्तीय शक्तियों को पूरा करने को एक साधन बनाने के लिए प्रकट हुआ था, राष्ट्रपति क्लीवलैण्ड और सैनेट में इस विषय पर झगड़ा हुआ कि राष्ट्रपति ने सरकारी नौकरों के निलम्बन (suspension) से सम्बन्धित पत्रों को सैनेट को दिखाने से इन्कार कर दिया। १८५४ में सैनेटर मैकार्थी ने मांग की कि राष्ट्रपति राष्ट्रीय सरकार के नौकरों को काँग्रेस को प्रशासकीय निर्णयों (executive decisions) और कार्यकर्ताओं के बारे में सूचना देने से न रोकें। उसके ही शब्दों में, “मैं उन बीस लाख संघीय कर्मचारियों को सूचित करना चाहता हूँ कि मैं अनुभव करता हूँ कि उनका कर्तव्य हमें प्रत्येक सूचना देना है जो कि वे अफसरों की वेईमानी (graft), भ्रष्टाचार, साम्यवाद और षडयन्त्र के विषय में जानते हैं और वरिष्ठ अधिकारियों के प्रति कोई निष्ठा अपने देश के प्रति निष्ठावान् होने से बढ़ कर नहीं होती।” राष्ट्रपति आइज़न हावर ने उत्तर इन शब्दों में दिया “संविधान के अन्तर्गत सरकार का प्रशासकीय विभाग हमारे कानूनों और राष्ट्रपति के आदेशों को लागू करने के लिए अकेला जिम्मेदार है। इसमें हमारे राष्ट्र की रक्षा करना भी शामिल है और ये कानून इस कार्य के लिए बड़ी चतुराई से बनाए गए हैं। कोई भी व्यक्ति, जो अपने आप को हमारे देश के कानूनों से ऊपर समझे या सरकार के प्रशासकीय विभाग के संघीय कर्मचारियों को संयुक्त राज्य के राष्ट्रपति की आज्ञाओं को न मानने की सलाह दे, उस दायित्व का अपहरण नहीं कर सकता।” सैनेट की प्रवर समिति (Select Committee) ने यह माना जिसने मैकार्थी के कुछ शब्दों और कार्यों की निन्दा करने का प्रस्ताव करना था कि काँग्रेस को गुप्त या वर्गीकृत (classified) जानकारी प्राप्त करने के सम्बन्ध में न्यायोचित प्रशासकीय आज्ञाओं का आदर करना चाहिए। उसने यह निर्देश दिया कि जो संघीय कर्मचारी उनकी अवहेलना करते हैं, वे दण्ड के भागी हो सकते हैं। किन्तु प्रवर समिति मैकार्थी से इस विषय में सहमत हुई कि काँग्रेस को किसी भी प्रकार की जानकारी, चाहे वह वर्गीकृत ही क्यों न हो, प्राप्त करने का अधिकार है यदि वह प्रशासकीय विभाग में भ्रष्टाचार या तोड़-फोड़ (subversion) का भण्डा फोड़ करे। समिति ने इस विषय पर निन्दा करने की सिफारिश नहीं की, लेकिन सुझाव दिया कि सैनेट के नेता प्रशासकीय अधिकारियों से काँग्रेस को गुप्त बातें बताने की विधि के बारे में बात-चीत करें। मेयर्स (Mayors) वाले मामलों में अमेरिका के सुप्रीम कोर्ट ने यह निर्णय किया कि राष्ट्रपति को उस प्रशासकीय अधिकारी को सैनेट की सलाह के बिना पदच्युत (dismiss) करने का अधिकार है

जो सेंनेट की सहमति से नियुक्त किया गया हो। इन री नीगिल (In Re Neagle) के मामले में सुप्रीम कोर्ट ने १८६० में निश्चित किया था कि राष्ट्रपति किसी अधिकारी को केवल कांग्रेस के कानून लागू करने की आज्ञा ही नहीं दे सकता, प्रत्युत हमारे विदेशी सम्बन्धों तथा संविधान के अर्थात् शासन की प्रकृति से ध्वनित होने वाले संरक्षण के निमित्त संविधान के अनुसार प्राप्त अधिकारों, कर्तव्यों तथा दायित्वों को निभाने की आज्ञा दे सकता है। युद्ध काल में स्वतन्त्र प्रशासकीय प्राधिकारी (independent executive authority) का प्रयोग अधिक सीमा तक बढ़ जाता है। यंगस्टाउन स्टील सीज़र अभियोग, १८५२ (Youngstown Steel Seizure) का निर्णय कांग्रेस को राष्ट्रपति के द्वारा अपनी नीति बनाने के प्रयत्न के सम्बन्ध में भ्रममात्र संरक्षण (illusory protection) देता है।

राष्ट्रपति और कांग्रेस में विरोध का स्थायी स्रोत यह वास्तविकता है कि राष्ट्रपति सम्पूर्ण अमेरिका का प्रतिनिधि होता है और कांग्रेस केवल उसके भागों की। आजकल राष्ट्रपति विशेष तौर से शहरी (urban) मतों पर निर्भर करता है और कांग्रेस के अधिकांश सदस्य ग्रामीण या छोटे नगरों के मतदाताओं पर निर्भर करते हैं। राष्ट्रपति और कांग्रेस क्रमशः १८३३ के बाद की और १८३३ के पहले की अमेरिका की राजनीति के आदर्शों के प्रतिनिधि हैं। यह अन्तर और भी अधिक होता है जबकि राष्ट्रपति डेमोक्रेट हो क्योंकि एक डेमोक्रेट राष्ट्रपति रिपब्लिकन राष्ट्रपति की अपेक्षा शहरी सहायता पर अधिक निर्भर करता है, लेकिन अध्यक्षीय (presidential) और कांग्रेसीय (congressional) राजनीतिक-विभाग दोनों दलों में पाया जाता है।

राष्ट्रपति और कांग्रेस दोनों ने ही झगड़ों (conflict) को बढ़ावा दिया है। प्रशासन में समन्वय (co-ordination) लाने के लिए कैबिनेट के स्थान पर राष्ट्रपति के कार्य-कारी कार्यालय (executive office) के प्रयोग ने राष्ट्रपति के अनुत्तरदायित्व (irresponsibility) को रोका है। राष्ट्रपति ने अपनी स्वतन्त्र शक्ति और कांग्रेस में अपने प्रभाव को बढ़ाने का प्रयास किया है। दूसरी ओर, कांग्रेस ने विधानमण्डल पुनर्गठन अधिनियम, १८४६ (Legislative Re-organisation) में अपने सुधार का प्रयत्न किया है जिसके द्वारा स्थायी समितियों के विकास को स्थिर किया, कांग्रेस के पुस्तकालय की विधायी 'रैफरेंस सर्विस' (Reference Service) और दोनों सदनों के विधायी सलाहकारों के कार्यालयों के कर्मचारियों की संख्या को बढ़ाया। कांग्रेस सदस्य अपने संगठन को दक्ष और विशेषज्ञ बनाकर प्रशासकीय जानकारी (executive-guidance) पर निर्भरता को छोड़ने की आशा करते हैं।

संक्षेप में, अमेरिका की कांग्रेस राष्ट्रपति के कानूनों को तभी स्वीकार करती है जब वे बहुत अधिक अनुभव करें कि कुछ-न-कुछ किया जाना चाहिए। तब वे इस वास्तविकता को मानने को इच्छुक होते हैं कि अन्त में राष्ट्रपति राष्ट्रीय प्रशासन के अध्यक्ष के नाते राष्ट्र का नेतृत्व करने में उनकी (कांग्रेस-सदस्य) अपेक्षा अधिक अच्छी स्थिति में होता है। वे राष्ट्रपति के पथ-प्रदर्शन (guidance) को गम्भीर

और ऐसे भयानक संकट में स्वीकार करते हैं जैसे कि १९३० की आर्थिक मन्दी (depression) और १९४० के रूसी खतरे (Russian threat), तथापि वे मांग करते हैं कि राष्ट्रपति को अपने प्रस्तावों का औचित्य सिद्ध करना चाहिए। किन्तु जब संकट का समय नहीं होता या संकट स्पष्ट रूप से सामने नहीं होता तब कांग्रेस-सदस्य राष्ट्रपति का समर्थन करने के कम इच्छुक रहते हैं। निवारक उपायों (preventive measures) की अपेक्षा उपचारात्मक (remedial) उपायों के लिए कांग्रेस की स्वीकृति प्राप्त करना अधिक सरल होता है।

परिणाम यह है कि राष्ट्रपति प्रायः तात्कालिक आवश्यकता (immediate need) कह कर अपने प्रस्तावों को कांग्रेस से स्वीकृत करा लेते हैं। वह ऐसा प्रकट करते हैं कि अमेरिकन नीति भयों की परम्परा (succession of panics) में निश्चित की जाती है। इस प्रसंग में आइज़न हावर प्रशासन द्वारा कांग्रेस और देश में १९५४ में इण्डोचीन की स्थिति के बारे में संकट की भावना उत्पन्न करने का निर्देश किया जा सकता है। “सच यह है कि अमेरिका की कांग्रेस और राष्ट्रपति में सबसे अधिक सहयोग संकट काल में चाहे वह वास्तविक हो या बनावटी होता है; इसका परिणाम यह है कि चालू लम्बे अन्तर्राष्ट्रीय तनाव (international tension) को छोटे-छोटे अलग-अलग संकटों की माला समझा जाता है, जिस पर अमेरिकन राज-नीतिक प्रणाली (American Political System) प्रतिक्रिया करती है। उस समय आवश्यकता होती है कि राष्ट्रपति और कांग्रेस के सम्बन्ध लगातार सन्तोषजनक रहें ताकि राष्ट्रपति कांग्रेस के नेतृत्व (consensus) का हृदय से पथ-प्रदर्शन कर सके। संविधान में औपचारिक संशोधन किए जाने सम्भव नहीं हैं। लेकिन कांग्रेस में राष्ट्रपति के राजनीतिक प्रभाव के बढ़ने की सम्भावना है क्योंकि काँग्रेसीय राजनीति में १९३३ के बाद शहरी प्रभाव धीरे-धीरे बढ़ रहा है।

जेरीमैण्डरिंग (Gerrymandering)—जेरीमैण्डरिंग की प्रथा अत्यन्त प्राचीन है। इसका नाम मसाचुसेट्स के गवर्नर एलब्रिज जेरी, के नाम पर पड़ा जिसने अपने राज्य में दलीय दृष्टिकोण से जिले बनाने (partisan district-making) की आज्ञा दी। जॉन फिस्के (Fiske) ने घटना का वर्णन इस प्रकार किया है, “१८१२ में, जब कि एलब्रिज जेरी मसाचुसेट्स का राज्यपाल था, रिपब्लिकन विधान मण्डल ने जिलों को इतनी चतुराई से विभाजित किया कि एसैक्स काउण्टी में एक जिले के नगरों की आकृति विशेष प्रकार के सर्प के रेखा चित्र के समान (dragon-like cantour) से मिलती-जुलती थी। इसको मसाचुसेट्स के एक मानचित्र पर प्रकट किया गया था जिसको उत्साही फैंडरलिस्ट और सेंटिनल (Sentinel) के सम्पादक बैजामिन रसल ने अपने कार्यालय में टांगा हुआ था। एक दिन सम्मानित चित्रकार गिलवर्ट स्टुअर्ट उसके कमरे में आया और उस विचित्र चित्र को देखकर उसने अपनी पेंसिल से चित्र में सिर, पंख और पंजे बना दिये और बोला: “लीजिए, सेला मैण्डर बन गया।” “जेरी मैण्डर कहना अधिक उपयुक्त है” सम्पादक ने क्रोध में कहा; और इस प्रकार से रखा गया नाम सर्वसाधारण में प्रचलित हुआ।

जेरी मैण्डर का एक साधारण सिद्धान्त है। “किसी राज्य या नगर के मण्डल

बनाते समय, अपनी पार्टी के समस्त अथवा जितने सम्भव हो सकें उतने बहुमत जिलों को पृथक् करो। यदि आपके पास प्रत्येक जिले का नियन्त्रण करने के लिए पर्याप्त मत नहीं हैं तो अपने विरोधियों की शक्ति को कम-से-कम जिलों में स्थिर करो, जिससे उनको कम-से-कम लाभ हो सके।" इस प्रथा को समाप्त करने के लिए अनेक कानून बनाए गए हैं किन्तु इसका प्रलोभन इतना अधिक है कि इस पर प्रतिबन्ध लगाना कठिन है। १९२९ के कानून का यह उपबन्ध कि राज्यों के काँग्रेस-सम्बन्धी जिले एक जगह मौजूद प्रदेशों (contiguous and compact) में विभाजित किए जाएँ, बहुमत दल को "जूते की डोरी" (Shoe-String) "छोटे मुद्गर" (Dumb-bells) की शकलों के जिलों में बाँटने से इस कारण नहीं रोक सकते। ऐसा इसलिए किया जाता है कि सत्ता-धारी दल को अधिक स्थान प्राप्त हों। काँग्रेस ने भी इन विषयों में हस्तक्षेप नहीं किया है। प्रतिबन्ध केवल जनमत की शक्ति तथा राज्य-संविधान के कुछ उपबन्ध (provisions) हैं। यह स्मरणीय है कि धीरे-धीरे तथा क्रमिक गति से (gradually) जन-भावना जेरीमैण्डर के विरोध में हो गई है और बहुधा जेरीमैण्डरिंग का प्रयोग करने वाली पार्टी मुँह की खाती है।

सदन का नेता (Floor Leader)—सदन के नेता का स्थान अध्यक्ष के पश्चात् है। प्रो० वीग्रैंड के अनुसार, "उसका कर्तव्य अपनी पार्टी के सदस्यों से निकटतम सम्पर्क रखना, उनके विचार जानना, उनकी इच्छाओं और आकांक्षाओं को समझना तथा उस विधेयक के समर्थन में खड़ा करना है जिस पर पार्टी के नेताओं ने निर्णय कर लिया है। बहुमत दल का नेता भावणकृत्ताओं की सूची को प्रभावित करता है क्योंकि दलों के नेताओं के सम्मेलन में वह उन सदस्यों की सूची बनाने में सहायता देता है जिनको अध्यक्ष अभिज्ञात करता है। प्रमुख विधेयकों के सम्बन्ध में बहुमत का नेता अल्पमती नेता से विचार-विनिमय करके समझौता करता है कि उन पर कब मत लिये जायें और अल्पदल की ओर से कौन बोलेंगा। शक्तियों में वह अध्यक्ष से दूसरा है और यदि वह चतुर हो तो सदन का माननीय अध्यक्ष बनने की आशा कर सकता है। वह दलीय गुट (caucus) द्वारा चुनी गयी स्टीयरिंग कमेटी के संचालन के अधीन हाता है।

लौबीइंग (Lobbying)—'लौबीइंग' का जन्म काँग्रेस में कैबिनेट के नेतृत्व के अभाव के फलस्वरूप हुआ है। इंग्लैंड में 'लौबीइंग' नहीं है क्योंकि लोक सभा (House of Commons) की बहुमत पार्टी मन्त्रिमण्डल बनाती है और वह अनेक विधेयकों को सदन में प्रस्तुत और पारित कराने के लिए उत्तरदायी है। यू० एस० ए० में अनेक गुप विधेयकों का समर्थन अथवा विरोध करने के लिए बनाए जाते हैं जिनमें उनका स्वार्थ निहित होता है और उनके क्रिया-व्यापारों को 'लौबीइंग' कहते हैं। जब कभी कोई विधेयक काँग्रेस में प्रस्तुत किया जाता है, तब परस्पर-विरोधी स्वार्थ एक-दूसरे के विरोध में संगठित हो जाते हैं। वे जिनको इसके पारित होने से लाभ हो सकता है वे उसको पारित करने का समर्थन करते हैं, और जिन पर उसका बुरा प्रभाव पड़ सकता है, वे उसका उग्रता से (vehemently) विरोध करते हैं। काँग्रेस के सदस्यों को विधेयक के पक्ष अथवा विपक्ष में करने के लिए उन पर अनेक

प्रकार से दबाव डाला जाता है। यह निर्देश किया जाता है कि यू० एस० ए० में काँग्रेस की लौबियों (Lobbies) में अनेक संगठनों का प्रतिनिधित्व किया जाता है और उनमें से सब से प्रमुख अमेरिका के रेलवे कर्मचारी संघ (American Association of Railway Executives), श्रम संघ (Federation of Labour), राष्ट्रीय पेट्रोलियम संघ (National Petroleum Association), अमेरिका का वाणिज्य संघ (Chamber of Commerce of the United States), अमेरिका लीजन (American Legion) आदि हैं। वे अपने उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए बहुत चतुर अभिकर्ता (Agent) नियुक्त करते हैं। कभी-कभी भूतपूर्व सेंनेटर और भूतपूर्व काँग्रेस के सदस्य इस उद्देश्य के लिए नियुक्त किए जाते हैं। वे पत्रों, तारों, टेलिफोनों, पत्रों में लेखों, व्यक्तिगत सम्बन्धों और कभी-कभी रिश्वत के द्वारा काँग्रेस के सदस्यों पर दबाव डालते हैं। अमेरिकन राजनीति का कोई विद्यार्थी इस बात से इन्कार नहीं कर सकता कि काँग्रेस के सदस्यों की राय बनाने में लौबीइंग का बड़ा महत्त्व है। लौबीइंग (Lobbying) का उद्देश्य वैध है और उस पर कोई आपत्ति नहीं की जा सकती। प्रत्येक को अपने अनुकूल (favourable) कानून पास कराने और हानिप्रद कानून को पास होने से रोकने का अधिकार है। किन्तु काँग्रेस के सदस्यों को प्रभावित करने के ढंगों के विषय में आपत्ति की जा सकती है यदि वे बातचीत और तर्क उपस्थित करने की सीमा को लाँघते हैं। खुली या गुप्त किसी भी प्रकार की रिश्वत या डाँट-डपट वरदाश्त नहीं की जानी चाहिए। लौबीइंग संस्था की इस आधार पर भी आलोचना की जा सकती है कि वह कुछ संगठनों को कानून बनाने के बारे में बहुत अधिक प्रभाव देती है जो कि देश में उनके संख्या या महत्त्व के मुकाबले बहुत अधिक होता है। एक ग्रुप जनता और देश के आर्थिक जीवन के एक छोटे भाग का ही प्रतिनिधित्व कर सकता है किन्तु उसके पास एक विशिष्ट मत रखने वाले असाधारण योग्य लाबीइस्ट (Lobbyist) की अवीनता में एक ऐसी शक्तिशाली लाबी (Lobby) हो सकती है जिसके पास खोजबीन करने वाले कर्मचारियों को रखने के लिए काफी धन हो। लौबीइंग का एक आपत्तिजनक पहलू गुप्तता (secrecy) है जिससे साधारण जनता घिरी रहती है। प्रायः जनता यह विल्कुल नहीं जानती कि लौबीइंग चालू है और उसे कौन चला रहा है। किन्तु कानून के अनुसार विशिष्ट मत वाले सभासद को वाशिंगटन में अपने आपको अपनी संस्था का नाम, अपनी सेवा का वेतन या फीस बताकर रजिस्टर कराना चाहिए। इससे वाशिंगटन में विशिष्ट मत रखने वाले सभासदों की गतिविधियों (activities) के बारे में साधारण जनता को पर्याप्त जानकारी हो जाती है।

फलिबस्टरिंग (Filibustering)—फ़िलिबस्टरिंग वे चालें हैं जिनका प्रयोग उस विधेयक को पारित होने से रोकने अथवा विलंबित करने के लिए विरोधी दल करता है जिसे वह पसन्द नहीं करता। संकुचित (narrow) दृष्टिकोण से, फ़िलिबस्टरिंग का अभिप्राय यह कि अप्रतिबन्धित (unrestricted) भाषण-स्वतन्त्रता के विशेषाधिकार (privilege of unrestricted freedom of debate) का इस विचार से दुरुपयोग किया जाए कि या तो विधेयक की गति धीमी हो, अथवा

उसका मार्ग अवरुद्ध हो जाए। फिलिवर्स्टर्ग का प्रयोग व्यक्ति द्वारा अथवा व्यक्तियों के समुदाय द्वारा किया जा सकता है। यह कहा जाता है कि १८०३ में सेंनेटर फिलमैन (Fillman) ने लॉर्ड वाइरन के चाइल्ड हेरोल्ड (Childe Harold) से पढ़ता शुरू किया और घोषित किया कि वह उस समय तक पढ़ता जायेगा जब तक विचार किए जाने वाले विधेयक में से वे उपबन्ध वापस नहीं लिए जाते जिनका वह विरोध करता है, और वह सफल हुआ। ६४ वीं कांग्रेस के अन्त में (मार्च १८४७) सेंनेटरों के एक छोटे वर्ग ने प्रतिरक्षात्मक कार्यों (defensive purposes) के लिए अमेरिका के व्यापारिक जहाजों को सशस्त्र करने का अधिकार राष्ट्रपति को देने वाले विधेयक को सेंनेट के द्वारा पास होने से रोकने के लिए फिलिवर्स्टर्ग, इस बात को बिना सोचे किया कि लगभग और सब सेंनेटर उस विधेयक को पास करना चाहते थे। लगातार सदन में भाषण करने का रिकार्ड १८५३ में ओरेगन के सेंनेटर वेन मोर्स (Wayne Morse of Oregon) ने स्थापित किया जो २२ घंटे और २६ मिनट बोला।

सेनेट में फिलिवर्स्टर्गों की संख्या बहुत होती है। कानून द्वारा फिलिवर्स्टर्ग पर अवरोध लगाया गया है। यह उपबन्ध किया गया है कि सेंनेट में विवाद को समाप्त किया जा सकता है यदि १६ सेंनेटर विवाद को समाप्त करने का प्रस्ताव करें और सेंनेट के २/३ सदस्य उसका समर्थन करें। यद्यपि उक्त उपबन्ध कानून में है पर इसका बहुत अधिक उपयोग नहीं किया गया है। इस प्रकार कांग्रेस के सदस्यों के अधिकार में कोई कमी नहीं आई है और वे जब तक चाहें भाषण कर सकते हैं।

यद्यपि फिलिवर्स्टर्ग प्रथा की बड़ी निंदा की गयी है, किन्तु फिलिवर्स्टर्गों के समय नष्ट करने पर भी सेंनेट अनेक कानून पारित करती हो। यह भी निर्देश किया जाता है कि फिलिवर्स्टर्ग द्वारा समाप्त किये गये अधिकांश विधेयकों को जनता नहीं चाहती और वे कभी फिर से जीवित नहीं होते। इसके अतिरिक्त फिलिवर्स्टर्ग के विरुद्ध प्रस्तुत किए जाने वाले आँकड़े साधारणतः वे व्यक्ति उपस्थित करते हैं जिनकी प्रिय योजनाएँ असफल हो जाती हैं और जो स्वयं फिलिवर्स्टर्ग का प्रयोग करने के लिए तत्पर रहते हैं।

Questions for Revision

1. What is the principal reason for bicameralism in American Government ?
2. Why is the Senate called a "continuous body" ?
3. How is the Vice-President of U. S. A. elected and what are his functions ?
4. "The U. S. A. Senate is not likely to meet the same fate as the House of Lords. Its constitutional powers are too far-reaching." (Munro). Discuss.
5. Compare the composition and functions of the American Senate with those of the British House of Lords.

6. Account for the prominence of the American Senate.
7. "The American Senate is the most powerful legislative body in the world." (Zink). Discuss.
8. "The Senate of U. S. A. is the strongest second chamber in the World." Discuss.
9. What are the factors which have made the American Senate the more important branch of the legislature? What special functions does it perform?
10. Give a careful account of the organisation and working of the American Senate.
11. Describe the structure, composition and powers of the two chambers of the American Congress. What are the factors that have contributed to give greater prominence to the Senate?
12. Explain in outline the composition and functions of the two Houses of the American Congress.
13. Briefly describe the composition and working of the Chambers of the American Congress. What are the chief complaints against their method of work?
14. "The greatest of all the differences between the British and American constitutional practices lies in the widely different measures of authority enjoyed by the House of Commons and the House of Representatives," (Stannard). Discuss.
15. Describe the process of law-making in the Congress. How far is it different from that of England?
16. Compare the Committee System that exists in the British House of Commons with that of the House of Representatives.
17. Explain the statement that Congress does not make the law but merely determines what the law shall be.
18. Describe the procedure in the standing committees.
19. Explain carefully the differences in procedure between the House of Representatives and the Senate.
20. Explain a filibuster. What does it mean to "yield" the floor? How can a filibuster be prevented? Why are Senators reluctant to prevent it?
21. Explain the Conference Committee. What is the purpose of it? How is it appointed?
22. What happens to the bill after it leaves the Conference Committee?
23. Can you trace a bill through both Houses of Congress from the time of its introduction until it reaches the president's desk?
24. Describe the committee system of the American Congress. What influence do these Committees have on legislation and administration?
25. "In America, the Committee may take one of several courses; it may report the bill favourably, or report it unfavourably, or pigeon-hole it, thus letting it die in committee. Or it may

substitute what is essentially a new bill, or amend the original, or report it out of the chamber with no recommendation at all. In any case, the action of the committee is conclusive one way, or the other." Discuss.

26. Explain "Log—rolling." Explain "pork-barrel bills."
27. What is meant by lobbying ? Who are lobbyists ?
28. What is the chief criticism of lobbying ?
29. "Congress is disconnected from Executive but party organization brings the two together at times." (Finer). Discuss.
30. "The American Presidential executive maximises all the difficulties of law-making. The British Cabinet system is not free from defects but its superiority to its alternative is incontestable." (Laski). Discuss.
31. State and examine the legislative control over foreign policy in the U. S. A.
32. "Indeed there is probably more truth in the contention that bicameralism divides responsibility and hence dilutes and even destroys it." Discuss this with reference to the American government.

अध्याय १३

संयुक्त राज्य अमेरिका का सुप्रीम कोर्ट

(Supreme Court of the U. S. A.)

लॉर्ड ब्राइस के अनुसार, “संयुक्त राज्य सरकार की किसी और विशेषता (feature) ने योरपीय जगत् में इतनी अधिक जिज्ञासा (curiosity) जाग्रत नहीं की, इतनी अधिक चर्चा पैदा नहीं की, इतनी अधिक प्रशंसा प्राप्त नहीं की, और इतनी अधिक गलतफहमी नहीं पैदा की जितनी कि सुप्रीम कोर्ट के उन कर्तव्यों और कार्यों ने की है जो वह संविधान की रक्षा करते हुए करता है।”

संविधान ने सुप्रीम कोर्ट के न्यायाधीशों की संख्या निश्चित नहीं की है और उनकी संख्या विभिन्न समयों पर भिन्न-भिन्न रही । १७८६ में काँग्रेस ने छः, १८०१ में पाँच, १८०७ में सात, १८३७ में नौ और १८६३ में दस न्यायाधीशों के कोर्ट की व्यवस्था की । १८६६ में उसने निश्चित किया कि यदि न्यायालय का कोई सदस्य मर जाये या रिटायर हो जाये तो सदस्यों की संख्या घटा कर सात कर दी जाये । किन्तु १८६६ में उसने ६ न्यायाधीशों की व्यवस्था की । उस समय से यह संख्या स्थिर रही है, पर यदि राष्ट्रपति रूजवेल्ट की १९३७ की न्यायालय योजना स्वीकार कर ली जाती तो यह संख्या ९ और १५ के बीच रहा करती । सब न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति करता है किन्तु नियुक्ति की सैनट द्वारा पुष्टि आवश्यक है । राष्ट्रपति द्वारा की गई कुछ सिफारिशों को सैनट ने रद्द कर दिया है । १९३० में राष्ट्रपति हूवर ने एक रिपब्लिकन जान पार्कर को मनोनीत किया । उसके नामांकन (nomination) को उसके ‘एण्टी-ट्रेड-यूनियन’ (anti-trade-union) विचारों के कारण रद्द कर दिया गया । उसके नीग्रो-विरोधी विचारों ने भी उसके मार्ग में रुकावट डाली । नियुक्तियाँ करते समय राष्ट्रपति न्यायालय के वर्गीय (sectional) और धार्मिक गठन का ध्यान रखता है । साधारणतः नियुक्तियाँ दलीय आधार पर की जाती हैं । सुप्रीम कोर्ट के न्यायाधीश अपने पद पर आजीवन कार्य करते हैं । किन्तु इन्हें महाभियोजित (impeach) करके हटाया जा सकता है । अब तक सुप्रीम कोर्ट के केवल एक न्यायाधीश के विरुद्ध मुकदमा चलाया गया है और वह सेमुअल चेज (Samuel Chase, १८०४-५) के बारे में था और उसके मामले में भी प्रयास असफल रहा था ।

६० व्यक्तियों में से, जिन्होंने अमेरिका के सुप्रीम कोर्ट में सेवा की है, कुछ बहुत योग्य न्यायाधीश हो चुके हैं, अनेकों ने पर्याप्त योग्यता प्रकट की है और कुछ की योग्यता बहुत कम रही है । क्योंकि न्यायाधीश असाधारण वातावरण में काम करते हैं, अतः उनको विशेष गौरव और ईमानदारी का रूप मिल जाता है । सुप्रीम

कोर्ट के न्यायाधीश घटिया प्रकार के व्यक्तिगत आक्षेपों से मुक्त रहे हैं। कभी-कभी एक न्यायाधीश दूसरे न्यायाधीश की आलोचना कर सकता है। १९४६ में न्यायाधीश जैकसन ने न्यायाधीश ब्लैक की आलोचना की थी।

सुप्रीम कोर्ट के न्यायाधीशों की नियुक्तियाँ 'राजनैतिक आधार' पर की जाती हैं। डेमोक्रेटिक राष्ट्रपति किसी डेमोक्रेट (Democrat) को ही सुप्रीम कोर्ट का न्यायाधीश नियुक्त करता है। कभी-कभी इस प्रथा को छोड़ भी दिया जाता है। राष्ट्रपति हूवर (Hoover) ने, जो कि रिपब्लिकन था, एक डेमोक्रेट को सुप्रीम कोर्ट का न्यायाधीश नियुक्त किया था। सैनेट सदा ही राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त न्यायाधीशों की पुष्टि नहीं करती। उसने मि० जॉन पार्कर की नियुक्ति का विरोध किया क्योंकि वह ट्रेड यूनियनों का कट्टर विरोधी था। राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने सुप्रीम कोर्ट के समस्त न्यायाधीश अपनी पार्टी से ही नियुक्त किए। जब सुप्रीम कोर्ट ने राष्ट्रीय पुनर्लाभ प्रशासन अधिनियम (National Recovery Administration Act) तथा कृषि एकीकरण अधिनियम को जो कि नवीन सुधार (New Deal) के कानूनों के अंग थे, अवैध घोषित किया, राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने सुप्रीम कोर्ट के गठन को ही सुधारने का निश्चय किया। उन्होंने सुप्रीम कोर्ट के न्यायाधीशों की संख्या १५ करने के लिए कांग्रेस से प्रस्ताव किया ताकि पाँच प्रतिक्रियावादी न्यायाधीशों के विरोध को असफल कर नूतन सुधार के कानून वैध घोषित किये जायें। किन्तु, प्रस्ताव की पर्याप्त आलोचना की गई और प्रस्ताव समाप्त हो गया।

यह कहा जाता है कि सुप्रीम कोर्ट में किसी न्यायाधीश की नियुक्ति को अत्यधिक महत्त्व दिया जाता है। उस समय उतनी ही दौड़-धूप होती है जितनी इंग्लैंड में नये मंत्रिमण्डल के निर्माण पर होती है। उस व्यक्ति को नियुक्त किया जाता है जिसका चरित्र दृढ़ एवं कानूनी ज्ञान (legal knowledge) परिपक्व हो। यह नहीं भुलाया जाता कि "जितना अप्रयत्न नियुक्ति करने वाले को बुरी न्यायिक नियुक्तियों से मिलता है उतना कोई अन्य प्रशासकीय गलती करने पर नहीं मिलता।"^२

सुप्रीम कोर्ट के न्यायाधीश अभियोगों को सुनने के लिए एक साथ बैठते हैं। अभियोगों की सुनवाई मंगलवार, बुधवार, बृहस्पतिवार और शुक्रवार को होती है। शनिवार के दिन न्यायाधीश परस्पर विचार-विनिमय करते हैं और सोमवार को

१. यह निर्देश किया गया है कि सुप्रीम कोर्ट के अधिकांश न्यायाधीश अच्छे वकील, कानून के प्राध्यापक, सार्वजनिक व्यक्ति तथा प्रशासकीय अभिकरणों (Administrative Agencies) के परामर्शदाता रह चुके होते हैं। उनमें से अधिकांश हार्वर्ड, येल (Yale) तथा प्रिंसटन विश्व-विद्यालयों की देन होते हैं।

२. डी टॉकविल के मतानुसार "संघीय न्यायाधीश न केवल अच्छे नागरिक, विद्वान् तथा ईमानदार होने चाहिएँ बल्कि राजनीतिज्ञ भी होने चाहिएँ। वे समय की गति से सुपरिचित हों और उन अवरोधों का सामना करने से शक्ति न हों जिनको वश में किया जा सकता है, और ऐसे लोगों को कुचलने में सुस्ती से काम न लें जो कानूनों के लिए आवश्यक संघीय सर्वोच्चता (Supremacy of the Union) एवं कानून पालन का विरोध करें।" और "यदि सुप्रीम कोर्ट में कभी बुरे नागरिक एवं नासमझ व्यक्ति आ जायें तो संघ में गृह-युद्ध अथवा अराजकता फैलने की सम्भावना है।"

न्यायालय में सार्वजनिक रूप से निर्णय दिए जाते हैं। निर्णय घोषित करने के लिए कम-से-कम छः न्यायाधीशों की उपस्थिति अनिवार्य है। यद्यपि इस प्रणाली से अभियोग पर अच्छी प्रकार से विचार हो जाता है तथापि इससे कार्य को समाप्त करने में देर लगती है।

सुप्रीम कोर्ट का अधिवेशन प्रतिवर्ष अक्टूबर से जून तक चलता है। इसकी बैठकें वाशिंगटन में होती हैं। इसका कार्य दृढ़ शान्ति में और पूर्णतः ठीक समय पर किया जाता है। चीफ जस्टिस को २५,५०० डालर तथा अन्य न्यायाधीशों में से प्रत्येक को २५,००० डालर वेतन मिलता है। अपने न्यायिक कार्य के अतिरिक्त, सुप्रीम कोर्ट के न्यायाधीश १० सर्किट कोर्टों का निरीक्षण करते हैं जिनकी स्थापना कांग्रेस ने की है और जो सम्पूर्ण यू० एस० ए० में फैले हुए हैं।

सुप्रीम कोर्ट की शक्तियाँ (Powers of the Supreme Court)—संविधान नियुक्त करता है कि “संयुक्त राज्य की न्यायिक शक्ति के अधिकार-क्षेत्र में विधि और साम्य (equity) के आधार पर सभी सार्वधानिक मामले आयेंगे। उसमें निम्न-लिखित विषय शामिल हैं: संयुक्त राज्य द्वारा की हुई या की जाने वाली संधियाँ; राजदूतों, मन्त्रियों तथा वाणिज्य-दूतों से सम्बन्धित विषय; जल-सेना तथा जलपोतों से सम्बन्धित विषय; दो या अन्य राज्यों के पारस्परिक झगड़े; एक राज्य तथा दूसरे राज्य के नागरिकों के बीच के झगड़े; किसी राज्य के नागरिकों द्वारा दूसरे राज्यों में जमीन-जायदाद के ऊपर अधिकार करने से उत्पन्न झगड़े; एक राज्य और उसके नागरिकों तथा दूसरे राज्य और उसके नागरिकों के बीच उठ खड़े हुए झगड़े।” पुनः “सुप्रीम कोर्ट का प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार (original jurisdiction) राजदूतों, मन्त्रियों और वाणिज्य-दूतों के उन मामलों में होगा जिनमें कोई राज्य एक पक्ष हो। अन्य पूर्व-निर्देशित मामलों में सुप्रीम कोर्ट को अपील्य क्षेत्राधिकार, कानून तथा तथ्य, दोनों के सम्बन्ध में, कुछ अपवादों (exceptions) के साथ जिनको कांग्रेस निश्चित करेगी, प्राप्त होंगे।”

सुप्रीम कोर्ट में अपीलें तब की जाती हैं जब कि कोई राष्ट्रीय न्यायालय किसी दीवानी कार्यवाही (civil action) में राष्ट्रीय कानून को अवैध घोषित करे जिसमें संयुक्त राज्य या उसके अधिकारी अन्तर्गस्त (involved) हों; उदाहरण के लिए जब कोई राष्ट्रीय जिला न्यायालय किसी दीवानी कार्यवाही में किसी राष्ट्रीय या राज्य कानून को अवैध घोषित करे या संयुक्त राज्य के द्वारा या विरुद्ध किसी दीवानी अभियोग में अन्तराज्य वाणिज्य आयोग (Inter-State Commerce Commission) की आज्ञाओं को लागू होने से रोके; जब कोई राष्ट्रीय सर्किस कोर्ट आफ अपील्स किसी राज्य-कानून को अवैध घोषित करे; और जब राज्य का अन्तिम न्यायालय किसी ऐसे दावे को रद्द कर दे कि राज्य-कानून अवैध है, या किसी राष्ट्रीय कानून या संधि (treaty) को अवैध घोषित करे। सुप्रीम कोर्ट, राष्ट्रीय सर्किट कोर्ट आफ अपील्स या राष्ट्रीय सर्किट कोर्ट आफ क्लेमज़ के द्वारा प्रमाणित या उनके अभियोगों में आने वाले कानून की व्याख्या से सम्बद्ध प्रश्नों के उत्तर भी देता है। १८५२-५३ में अपील के अधिकार से आने वाली ८८ अपीलों में से ३ कोर्ट

आफ अपीलस के द्वारा प्रमाणित थीं। सुप्रीम कोर्ट को अनेक परिस्थितियों में उत्प्रेषण लेख (writ of certiorari) के आधार पर अपील स्वीकार करने का अधिकार है। बहुत कम अपवादों के अलावा, कांग्रेस ने उसे उन अभियोगों में पुनर्विचार का विवेकात्मक अधिकार (discretionary right of review of cases) दिया है जो कि किसी भी प्रकार से संविधान में परिभाषित राष्ट्रीय न्यायिक शक्ति के अन्तर्गत आते हैं।

संघीय विवादास्पद प्रश्नों (questions) के लिए प्रत्येक राज्य-प्रणाली में सुप्रीम कोर्ट सब से ऊँचा न्यायालय है। संघीय विवादास्पद प्रश्न राष्ट्रीय संविधान, कानूनों या संधियों के आधीन किसी अधिकार या दायित्व के सम्बन्ध में उठते हैं। संयुक्त राज्य के अधिकांश मुकदमों में संघीय प्रश्न नहीं उठते, लेकिन कुछ मामलों में राष्ट्रीय न्यायालयों को राज्य-न्याय के रूप को सँवारने का अवसर मिलता है। चौदहवें संशोधन से, जो राज्य को कानून की उचित विधि (due process of law) के अलावा और किसी रीति से किसी व्यक्ति को जीवन, सम्पत्ति या स्वतन्त्रता से वंचित करने से रोकता है, अमेरिका के सुप्रीम कोर्ट को राज्यों की न्यायिक प्रक्रिया (judicial procedure) पर पर्याप्त नियन्त्रण मिल जाता है।

सुप्रीम कोर्ट के काम पर नजर डालने से पता चलता है कि १८५२-५३ में उसने १६८ मुकदमों के बारे में निर्णय दिया, ११० के बारे में विचार (opinion) प्रकट किए और ६१ ज्ञापन आदेश (memorandum orders) दिए। उसने इतने ही मुकदमों को सुनने से इन्कार कर दिया। उत्प्रेषण लेख (writ of certiorari) के प्रार्थना-पत्र सुप्रीम कोर्ट के सामने आने वाले अधिकतर दावों की जाँच करने और सुने जाने वाले मामलों में अच्छी प्रकार से निरीक्षण करने का अवसर देते हैं। नौ न्यायाधीशों में से चार के सहमत होने पर उत्प्रेषण लेख स्वीकार किया जाता है तथापि युक्तियों (arguments) के बाद कोर्ट का बहुमत उसे खारिज कर सकता है। १८५२-५३ में सुने गये १६८ मुकदमों में से ८८ अपील के अधिकार (Right of Appeal) से और ११० उत्प्रेषण लेख के कारण न्यायालय के सम्मुख आए। ४६ मुकदमे सीधे राष्ट्रीय जिला न्यायालयों से, ८६ सर्किट कोर्ट्स आफ अपील से, ४ राष्ट्रीय न्यायालयों से, और ५६ राज्य-न्यायालयों से आए। कोई मुकदमा सुप्रीम कोर्ट में उसके आरम्भिक क्षेत्राधिकार (original jurisdiction) के अधीन नहीं आया।

यह ध्यान रखने की बात है कि सुप्रीम कोर्ट के आरम्भिक क्षेत्राधिकार की बहुत ही कम माँग होती है। अन्तर्राष्ट्रीय कानून के अन्तर्गत कूटनीतिज्ञ (diplomatic personnel) इसके क्षेत्राधिकार से लगभग पूरी तरह से मुक्त हैं। ऐसे मुकदमे जिनमें राजनयिक उन्मुक्ति (diplomatic immunity) को प्राप्त न करने वाले वाणिज्य-दूत (Consular) फँसे हुए हों और जिसमें राज्य एक पक्ष हो, दूसरे न्यायालयों के द्वारा सुने जा सकते हैं जिनको समवर्ती क्षेत्राधिकार (concurrent jurisdiction) प्राप्त है। चीफ जस्टिस श्री टैपट से पहले सुप्रीम कोर्ट में बहुत अधिक अपीलों की जाती थीं लेकिन उसके १८२५ के सुधारों ने वह भार कम कर

दिया है। आजकल सुप्रीम कोर्ट का कार्य मुकदमे सुनने की अपेक्षा साधारण नियमों से अधिक सम्बद्ध है जो केवल निम्न न्यायालयों के कार्य का ही मार्ग दर्शन नहीं करते, प्रत्युत एक सीमा तक सरकार से दूसरे विभागों के कार्य का भी पथ-प्रदर्शन करते हैं। उसके कानून बनाने के प्राधिकार का क्षेत्र उसे *अमेरिका की शासन-पद्धति में बड़े महत्व की राजनीतिक संस्था बना देता है।*

सुप्रीम कोर्ट परामर्श नहीं देता। उसने सरकार को अमूर्त विषयों (Abstract Points) पर परामर्श देने से इन्कार कर दिया। वह तभी कार्य करता है जब कि उसके सम्मुख कोई स्पष्ट मामला लाया जाय। इस विषय में, अमेरिका का सुप्रीम कोर्ट भारतीय सुप्रीम कोर्ट से भिन्न है, क्योंकि इसे सलाह देने का (advisory) कार्य भी करना पड़ता है।

न्यायिक पुनर्विचार की शक्ति (Power of Judicial Review)— सुप्रीम कोर्ट को न्यायिक पुनर्विचार की शक्ति है। अमेरिका का संविधान सुप्रीम कोर्ट को अभिव्यक्ततः (expressly) न्यायिक पुनर्विचार की शक्ति नहीं देता। अनुच्छेद ६, जिसके ऊपर सुप्रीम कोर्ट के कानून (statute) की वैधता घोषित करने का प्राधिकार स्थित माना जाता है, इस प्रकार है : “यह संविधान और इसके अनुसरण में बनाए गए संयुक्त राज्य के कानून और संयुक्त राज्य के प्राधिकार के अन्तर्गत की गई या की जाने वाली सब संघियाँ राष्ट्र के सर्वोच्च कानून होंगी और प्रत्येक राज्य के न्यायाधीश उन्हें मानने को बाध्य होंगे, चाहे किसी राज्य के संविधान या कानून में इसके विरुद्ध कोई चीज मौजूद हो।” यह अनुच्छेद स्पष्ट रूप से यह नहीं कहता कि सुप्रीम कोर्ट काँग्रेस या किसी विधानमण्डल के पासशुदा कानून को अवैध करार दे सकता है। न्यायिक पुनर्विचार के सिद्धान्त को उचित ठहराने वाला पद “इसके अनुसरण में” (in pursuance) है जिसकी व्याख्या इस प्रकार की जा सकती है कि केवल वही कानून देश के मूलभूत कानून हैं जो संविधान से संगत हैं। हैमिल्टन और चीफ जस्टिस मार्शल ने इसकी इसी प्रकार व्याख्या की थी।

Merbury V Madison में काँग्रेस ने १७८९ के न्यायिक अधिनियम में यह उपबन्ध किया था कि सुप्रीम कोर्ट से परमादेश (writ of mandamus) की प्रार्थना की जा सकती है और वह सुप्रीम कोर्ट द्वारा स्वीकार किया जा सकता है। ३ मार्च, १८०१ की रात को श्री मरबरी को राष्ट्रपति एडम्स ने कोलम्बिया जिले का ‘जस्टिस ऑफ पीस’ नियुक्त किया, पर एडम्स की पदावधि (term of office) मरबरी को नियुक्ति-आदेश मिलने के पूर्व ही समाप्त हो गई। नये राष्ट्रपति और राज्य-सचिव (Secretary of State) ने मरबरी को पद देने से इन्कार किया। परिणाम यह हुआ कि श्री मरबरी ने सुप्रीम कोर्ट से परमादेश की प्रार्थना की। चीफ जस्टिस मार्शल ने १८०३ में निर्णय दिया कि मरबरी पद प्राप्त करने का अधिकारी था लेकिन सुप्रीम कोर्ट को वांछित लेख (writ) जारी करने का अधिकार नहीं है, क्योंकि १७८९ का न्यायिक अधिनियम, जो ऐसा करने की शक्ति देता है, अमेरिकन संविधान के प्रतिकूल है और अपने आप शून्य है। चीफ जस्टिस मार्शल के अनुसार, अमेरिका के लिखित संविधान ने सरकार की शक्तियों की स्पष्ट रूप से व्याख्या की है और उन्हें सीमित

किया है। संविधान देश का आधारभूत कानून है और कांग्रेस द्वारा पास किए गए साधारण कानूनों से ऊँचा है। कांग्रेस द्वारा स्वीकृत कोई कानून जो संविधान के किसी भी उपबन्ध (provision) के विरुद्ध है, अवैध है और न्यायालय उसे मानने को बाध्य नहीं। न्यायालयों का कर्तव्य संविधान के प्रतिकूल उपबन्धों वाले कानून को गैर-कानूनी और अवैध घोषित करना है।

इस शक्ति के महत्त्व का वर्णन जस्टिस ऑलीवर वैंडल होम्स ने इन शब्दों में किया है—“मैं नहीं समझता कि यदि हम कांग्रेस के पास किये हुए कानून को गैर-कानूनी घोषित करने की शक्ति खो दें तो संयुक्त राज्य समाप्त हो जाएगा। मैं नहीं समझता कि यदि हम अनेक राज्यों के कानूनों के सम्बन्ध में वैसी घोषणा नहीं कर सकें तो संघ आपत्ति में पड़ जाएगा। क्योंकि न्यायाधीश देखते हैं कि बहुधा उन लोगों के लिए स्थानीय नीति (local policy) कितनी अधिक प्रबल होती है जो राष्ट्रीय दृष्टिकोण में प्रशिक्षित नहीं हैं।”

इस पर सब सहमत हैं कि सुप्रीम कोर्ट को कांग्रेस और राज्य विधानमण्डलों के कानूनों को अवैध घोषित करने का अधिकार होना चाहिए, यदि वे संविधान के प्रतिकूल हों। किन्तु कठिनाई उस समय उत्पन्न होती है जब सुप्रीम कोर्ट के विचार में कोई कानून संविधान के प्रतिकूल हो और सरकार के अन्य विभागों के सदस्य किसी अन्य प्रकार से सोचते हों। शासन की समकक्ष शाखाओं के सिद्धान्त के समर्थक (advocates of the principle of co-ordinate branches of Government) समझते हैं कि प्रत्येक विभाग को अपने लिए संविधान की व्याख्या करने का अधिकार प्राप्त है। १८१६ में राष्ट्रपति जैफर्सन ने यह लिखा था—“वास्तव में प्रत्येक विभाग दूसरे से स्वतन्त्र है और उसको उन मामलों में संविधान की व्याख्या करने का समान अधिकार है जिस पर उसे कार्यवाही करनी है, विशेष रूप से वहाँ जहाँ कि उसे अन्तिम रूप से और बिना अपील के कार्य करना है।” राष्ट्रपति जैकसन ने १८३२ में लिखा—“कांग्रेस, शासन, और न्यायालय को अपने लिए संविधान की अपनी व्याख्या से मार्ग-दर्शन लेना चाहिए। न्यायाधीशों की सम्मति को उससे अधिक अधिकार कांग्रेस पर नहीं है जितना कि कांग्रेस की सम्मति का न्यायाधीशों पर है, और उस विषय में राष्ट्रपति दोनों से स्वतन्त्र है। इसलिए सुप्रीम कोर्ट को कांग्रेस या विधायी रूप में कार्य करती हुई कार्यपालिका पर नियन्त्रण नहीं करने देना चाहिए बल्कि उसे केवल ऐसा प्रभाव डालने देना चाहिए जो तर्क-युक्त होने के कारण डालना उचित हो।

सुप्रीम कोर्ट ने बहुत मामलों में कांग्रेस के निर्णय को रद्द नहीं किया है। उसने लगभग ८० मामलों में राष्ट्रीय कानून के उपबन्धों को अमान्य घोषित किया है। इन मामलों में से अधिकांश में कानून के केवल एक भाग को ही अमान्य किया गया है। केवल ८ या १० कानूनों को पूरी तरह अवैध बताया गया है। १७८६ से कांग्रेस ने ७०,००० से अधिक कानून पास किए हैं, जिनमें से ३०,००० से अधिक सार्वजनिक कानून (Public laws) हैं। आँकड़ों के अनुसार कांग्रेस के कानूनों के न्यायिक पुनर्विचार की संख्या बहुत ही कम रही है। किन्तु न्यायिक पुनर्विचार

की शक्ति के कुछ अप्रत्यक्ष परिणाम हुए हैं। जब सुप्रीम कोर्ट ने १८७० के बाद और १८८० के बाद घोषित किया कि श्वेत दक्षिणवासियों (White Southerners) के निजी कामों से नीग्रो (Negroes) के अधिकारों को संरक्षित करने वाले कानून और राष्ट्रीय कार्यपालिका के कार्य राष्ट्र की सांविधानिक शक्तियों की सीमा को लांघते हैं, तब उसने नूतन स्वतन्त्रता पाए हुए गुलामों को बड़ी कठिनाई में डाल दिया। जब सुप्रीम कोर्ट ने १८६५ में राष्ट्रीय आयकर (Income tax) कानून को अवैध घोषित किया तब राष्ट्रीय सरकार इस आय का बीस वर्ष तक उपयोग नहीं कर सकी। जब सुप्रीम कोर्ट ने कई मामलों में निर्णय दिया कि कांग्रेस उन वस्तुओं के उत्पादन को विनियमित नहीं कर सकती जो अन्तर्राज्य (Inter-State) वाणिज्य में आती हैं, तब उसने बाल श्रम (Child Labour) तथा अन्य निन्दनीय श्रम-व्यवहारों (labour practices) को रोकने के राष्ट्रीय प्रयास को उस समय तक आगे नहीं बढ़ने दिया जब तक कि १९३७ में उस निर्णय को बदल न दिया गया। सुप्रीम कोर्ट ने कुछ विशेष कानूनों को अवैध ही घोषित नहीं किया, प्रत्युत कांग्रेस को दूसरे कानून पास करने से निरुत्साहित किया।

१९३० में सुप्रीम कोर्ट की न्यायिक पुनर्विचार की शक्ति अपनी चरम सीमा पर पहुँच गई। १७ महीनों में उसने आर्थिक मन्दी (depression) की समस्या से सम्बन्ध रखने वाले ११ बड़े राष्ट्रीय कानूनों को पूरे या आंशिक रूप से अवैध करार दिया। सुप्रीम कोर्ट के निर्णयों से सारी नई व्यवस्था को धक्का पहुँचा। राष्ट्रपति रूजवेल्ट को बहुत क्रोध आया और उन्होंने प्रति-प्रहार करने की धमकी दी, लेकिन धमकी पूरी नहीं की गई।

१९३७ की घटनाओं से यह पाठ लिया जा सकता है कि सुप्रीम कोर्ट की स्वतन्त्रता को सीधी चुनौती देना राजनीतिक दृष्टि से खतरनाक है। न्यायिक नीतिज्ञता का एक कार्य यह है कि सरकार के निर्वाचित विभागों के कार्यों में बहुत अधिक रुकावट न डाली जाए। जब सुप्रीम कोर्ट ने १९वीं सदी के अन्त और २०वीं सदी के शुरू में उदार सामाजिक कानूनों में रुकावट डाली, तब उसने यह कार्य ऐसे समय किया जबकि देश में उसके गुण-दोष के विषय में अत्यधिक मत-विभिनता थी और राजनीतिक विभागों के अनेक सदस्य उदार विधेयकों का सिद्धान्ततः समर्थन करने में समर्थ थे, लेकिन यह निर्देश करते थे कि संविधान उनकी आज्ञा नहीं देता। किन्तु जब सुप्रीम कोर्ट ने १९३० के बाद के वर्षों में उदार कानूनों को रद्द किया तब उसने यह कार्य ऐसे समय किया जब निर्वाचकों ने बहुमत से नई व्यवस्था को स्वीकृत किया था और सरकार के अन्य विभागों के अधिकांश सदस्य उनकी आवश्यकता अनुभव करते थे। इस प्रसंग में न्यायालय को कानून का पुनर्विचार करने का बहुत ही कम क्षेत्र था। सुप्रीम कोर्ट के द्वारा संविधान की व्याख्या करने में प्रमुख कार्य सरकारी शक्तियों के प्रयोग को संविधान के अधीन जिसका संशोधन करना कठिन है, बुद्धिसंगत रूप देना है। सुप्रीम कोर्ट वास्तव में एक स्थायी सांविधानिक सभा है। जब तक वह अपना कार्य परिमित रूप में (moderately) करता है, तब तक वह पर्याप्त सम्मान और शक्ति का उपभोग करता है। किन्तु जब

वह अपना कार्य करने से इन्कार कर देता है, तब उसका मान गिर जाता है और निर्वाचित विभाग उस पर दबाव डालने लगते हैं। ऐसे अनेक साधन हैं जिनके द्वारा न्यायिक निर्णयों को जनमत से प्रभावित होने वाला बनाया जा सकता है और सबसे अच्छी बात न्यायिक आत्म-संयम (self-restraint) की परम्परा का विकास करना है। सुप्रीम कोर्ट को संक्षेप में जैकसन और जैफरसन के तर्क की भावना को स्वीकार करना चाहिए। जस्टिस होम्स ने अपने मतभेद-पत्र में न्यायिक आत्म-संयम का उपदेश किया था। संयुक्त राज्य विपरीत बटलर के अभियोग में जस्टिस स्टोन ने १९३६ में यह विचार प्रकट किए थे—“अकेले न्यायालय ही शासनकर्त्ता नहीं हैं।”

एटकिन्स के अभियोग में न्यायाधीश सदरलैण्ड ने यह कहा कि “शक्ति की सीमाएँ (limits) होती हैं और जब उनका उल्लंघन किया जाय तब अपने प्राधिकार (authority) का उचित उपयोग करते हुए न्यायालयों का यह स्पष्ट कर्त्तव्य है कि वे ऐसी घोषणा करें।” ब्रोगन के अनुसार, “न्यायाधीश सदरलैण्ड ने न्यायालयों के कार्य की परिभाषा ऐसी विधि से की है कि कोई उग्र आलोचक (radical critic) कठिनाई से ही उससे अच्छी कर सकता।” बोदिन (Boudin) के अनुसार, “यह घोषणा कि न्यायालय ने अपने आपको उच्च विधानमण्डल (Super legislature) बना लिया है सम्भवतः अन्य किसी भी बात से अधिक स्पष्ट है।”

ध्वनित शक्तियों का सिद्धान्त (Doctrine of Implied Powers)—
ध्वनित शक्तियों के सिद्धान्त का प्रतिपादन चीफ जस्टिस मार्शल ने किया जो दीर्घ काल तक बैंक का सदस्य रहा और जो “उसी युग से सम्बद्ध था जिसमें संविधान का निर्माण हुआ और इसलिए संविधान के निर्माताओं के अभिप्राय को जानता था। जब जटिल प्रश्न उपस्थित होते तब वह जानता था कि देश के हित में उनके प्रयोग के लिए किस प्रकार बाल की खाल निकाली जाए और अपने कुछ समकालीनों (contemporaries) के विचार में, उसने अपने कुछ निर्णयों में महान् राज-पत्र (Charter) के निश्चित शब्दों का खींचकर अर्थ निकाला (strained)।” उसके निर्णय संविधान की धाराओं के समान ही पवित्र हो गए।

मैककुलच (McCulloch) विपरीत मैरीलैण्ड के अभियोग में, चीफ जस्टिस मार्शल ने मैरीलैण्ड के विधानमण्डल के उस अधिनियम को अवैध घोषित किया जिससे दि बैंक आफ यूनाइटेड स्टेट्स द्वारा प्रचलित किए गए नोटों पर एक ‘कर’ लगाया गया था। यह सत्य है कि संविधान ने कांग्रेस को राष्ट्रीय बैंक स्थापित करने की आज्ञा नहीं दी, लेकिन चीफ जस्टिस मार्शल का विचार था कि यद्यपि यह शक्ति विशेष रूप से कांग्रेस को नहीं दी गयी थी, तथापि यह उन अन्य शक्तियों में ध्वनित थी जो कि कांग्रेस को दी गई हैं।

“सब लोग इस सरकार को परिगणित शक्तियों (enumerated powers) से युक्त स्वीकार करते हैं। यह सिद्धान्त कि वह केवल उन शक्तियों का प्रयोग कर सकती है जो उसे सौंपी गई हैं, सार्वजनिक तौर से स्वीकार किया जाता है। किन्तु वास्तविक स्वीकृत शक्तियों के विस्तार के सम्बन्ध में विवादास्पद प्रश्न सदैव ही

उठता रहा है और सम्भवतः उस दिन तक उठता रहेगा जब तक कि हमारी प्रणाली जीवित है। सरकार की शक्तियाँ सीमित हैं और उसकी शक्तियाँ बढ़ाई नहीं जायेंगी। किन्तु हमारा विचार है कि संविधान की स्वस्थ रचना (sound construction) राष्ट्रीय विधानमण्डल को उन साधनों (means) के सम्बन्ध में छूट देगी जिनसे उसके द्वारा सौंपी गई शक्तियों का प्रयोग किया जाय और जो उस संस्था को सौंपे गए महान् कर्तव्यों को ऐसे ढंग से पूरा करने में समर्थ बनाए जो जनता के लिए सबसे अधिक लाभदायक हों।”

“उद्देश्य न्यायसंगत (legitimate) हो, वह संविधान के क्षेत्र के अन्तर्गत हो तो वे सब साधन वैध हैं जो उपयुक्त (appropriate) हैं; जिनका स्पष्टतः उस उद्देश्य के लिए व्यवहार किया गया है; जिनका निषेध (prohibited) नहीं किया गया है बल्कि जो संविधान के शब्दों तथा भावना से सुसंगत हैं।”

डार्टमाउथ कॉलेज (Dartmouth College) के अभियोग में, चीफ़ जस्टिस मार्शल ने एक सांविधानिक खण्ड (clause) का लाभ उठाया जिसमें “संविदाओं के बन्धनों को क्षीण” (Impairing the Obligations of Contracts) करने से सम्बन्धित कानून बनाने का राज्यों पर निषेध लगाया गया था और एक राज्य के विधानमण्डल के कानून को अवैध घोषित किया जिसमें औपनिवेशिक काल में क्राउन द्वारा प्रदत्त डार्टमाउथ कॉलेज के राज-पत्र (Charter) को संशोधित किया गया था। मार्शल ने समस्त निगमों (corporations) को संघीय सरकार के नियन्त्रण में लाने के लिए ‘संविदा-खण्ड’ के अर्थ तथा क्षेत्र का विस्तार किया। गिबबर्न्स विपरीत ओगडन के अभियोग में, मार्शल ने ‘वाणिज्य खण्ड’ (Commerce Clause) का उपयोग न्यूयार्क राज्य विधानमण्डल के कानून को अवैध घोषित करने में किया जिसके द्वारा कुछ व्यक्तियों को न्यूयार्क सागर में भाप से चलने वाली नौकाओं का एकाधिकार (exclusive right) दिया गया था। मार्शल के अनुसार, “वाणिज्य निर्विवाद रूप से व्यापार (traffic) है लेकिन कुछ अधिक वस्तु है; वह समागम (intercourse) है।” यह निर्देश किया जाता है कि यह घटना यू० एस० ए० के आर्थिक इतिहास की एक महान् घटना है और इसने न केवल अन्तर्राज्य संचार (inter-State communications) को सरल किया है अपितु देश के आर्थिक एकीकरण (economic integration) को तेजी दी है। चीफ़ जस्टिस टैने (Taney) ने ध्वनित शक्तियों के सिद्धान्त का महत्त्व इन शब्दों में बताया है “यदि इस न्यायालय में हमें संविधान में पाए जाने वाले पुराने शब्दों को नया अर्थ देने की स्वतन्त्रता है, तो ऐसी कोई शक्ति नहीं है जो इस प्रकार की रचना के द्वारा संघीय सरकार को न सौंपी जा सके और राज्यों से न छीनी जा सके।”

संयुक्त राज्य विपरीत डरबी के अभियोग में सुप्रीम कोर्ट ने १८४७ में इस प्रकार लिखा—“अन्तर्राज्य वाणिज्य के सम्बन्ध में काँग्रेस की शक्ति राज्यों के बीच वाणिज्य को विनियमित करने तक सीमित नहीं है। वह उन अन्तर्राज्य कार्यवाहियों तक है, जो किसी प्रकार से अन्तर्राज्य व्यापार पर प्रभाव डालती हैं। विकार्ड विपरीत विल्बर्न (Wickard Vs. Filburn) (१९४२) के अभियोग में सुप्रीम कोर्ट ने

निश्चित किया कि "यदि किसी प्रक्रिया का अन्तर्राज्य व्यापार पर पर्याप्त आर्थिक प्रभाव पड़ता हो, तो चाहे वह स्थायी हो अथवा उसे वाणिज्य न कहा जा सके, तो भी वह काँग्रेस के प्रभाव-क्षेत्र में आ सकती है; चाहे वह प्रभाव कभी 'प्रत्यक्ष' अथवा 'अप्रत्यक्ष' माना गया है।" के० सी० व्हेअर (K. C. Wheare) के अनुसार यू० एस० ए० के सुप्रीम कोर्ट ने "गत डेढ़ सौ वर्षों की समस्त आर्थिक, व्यापारिक (commercial), औद्योगिक (industrial) तथा यातायात क्रान्तियों की माँगों के सम्बन्ध में काँग्रेस की वाणिज्य सम्बन्धी शक्तियों को मान लिया है।" (माडर्न काँन्स्टीट्यूशन्स, पृ० १५६)।

डीन एल्फ्रान्जे (Dean Alfrange) के अनुसार, "जब उन्नीसवीं शताब्दी के आरम्भ में मार्शल ने पद सम्भाला, तब 'संघ' अभी नई दुनिया था जो जन्म लेने के लिए संघर्ष कर रहा था। राज्य तथा उनकी सरकारें मूर्त रूप में थीं, जबकि संघीय सरकार कुछ नई भिन्न प्रकार की और छायामात्र थी; यह चलती हुई चीज के बजाए अभी आकांक्षाओं का खाका मात्र थी।" यह चीफ़ जस्टिस मार्शल की देन है, जो राज्यों के अधिकारों के विरुद्ध राष्ट्रीयता का समर्थक तथा फ़ैडरलिस्ट था, कि संघीय सरकार की शक्तियाँ ध्वनित अधिकार के सिद्धान्त तथा वाणिज्य खण्ड (Commerce Clause) के कारण बढ़ीं। किन्तु यह नहीं भूलना चाहिए कि मार्शल का उत्तराधिकारी टैने (Taney) राज्य अधिकारों का समर्थक था। उसने संविधान की व्याख्या सख्ती से की, ध्वनित अधिकारों के सिद्धान्त को तिलाञ्जलि दी और राज्य (states) के अधिकार-क्षेत्र को विस्तृत करने के लिए "राज्य की आरक्षण शक्ति" (police power) पर बल दिया।

सुप्रीम कोर्ट के न्यायाधीशों ने "कानून की उचित प्रक्रिया" (due process of law) वाले clause की व्याख्या यह है कि जो तर्कसंगत और न्यायसंगत है। इसी प्रकार, यदि कोई राज्य कोई कानून पारित करता है जिसे सुप्रीम कोर्ट के न्यायाधीश अन्यायोचित (unjust), अबुद्धिमत्तापूर्ण अथवा अतर्कसंगत (unreasonable) समझते हों तो वे उसे इस आधार पर अवैध घोषित कर सकते हैं कि वह कानून की उचित प्रक्रिया के विपरीत है।

सुप्रीम कोर्ट और नागरिक स्वतन्त्रता (Supreme Court and Civil Liberties)—सुप्रीम कोर्ट के कार्य (role) में परिवर्तन हुआ है। यद्यपि १८३७ से पूर्व उसका अधिकांश कार्य तथाकथित उचित प्रक्रिया (due process) के विधायी और प्रशासकीय (legislative and executive) उल्लंघनों के विरुद्ध सम्पत्ति अधिकारों (property rights) के संरक्षण से सम्बन्ध रखता था, तथापि पिछले दिनों में उसका ध्यान वैयक्तिक अधिकारों (personal rights) की ओर अधिक हो गया है। यदि १८२१ में सुप्रीम कोर्ट का न्यायाधीश यह कह सकता था कि तीन मूल सिद्धान्त (fundamental principles) जीवन, स्वतन्त्रता और सम्पत्ति का संरक्षण हैं जो कि सरकार के नीचे रहते हैं और जिनके लिए सरकार जिन्दा है, और इनमें से मुख्य सम्पत्ति है, तो आजकल अन्य दो पर जोर दिया जाता है। सुप्रीम कोर्ट ने बिल ऑफ़ राइट्स (Bill of Rights) से संरक्षित व्यक्ति की स्व-

स्वतन्त्रताओं पर अधिक जोर दिया है। यद्यपि बिल आफ राइट्स संघ सरकार पर कुछ प्रतिबन्ध लगाता है तथापि संविधान का १४वाँ और १५वाँ संशोधन नागरिकों अपनी राज्य सरकार के विरुद्ध संघीय न्यायिक राज्य संरक्षण (Federal Judicial State Protection) देने की व्यवस्था करते हैं। राज्यों को संयुक्त राज्य के नागरिकों के विशेषाधिकारों और सुविधाओं को छीनने से रोका गया है और कोई राज्य अपने क्षेत्राधिकार में “बिना उचित कानूनी प्रक्रिया के किसी व्यक्ति का जीवन, धन तथा स्वतन्त्रता नहीं छीन सकता। और न किसी व्यक्ति को कानूनों को समान संरक्षण देने से इनकार कर सकता है।” संयुक्त राज्य के नागरिकों को वोट देने के अधिकार को मूलवंश, रंग या दासता की पूर्व दशा (previous condition of servitude) के आधार पर छीना नहीं जा सकता। साधारण अमेरिका निवासी के दृष्टिकोण के अनुसार उसके नागरिक अधिकारों को समाप्त करने पर छीनने का खतरा अधिकतर राज्य या स्थानीय सरकार के स्तर पर ही उठता है।

राज्य द्वारा नागरिक स्वतन्त्रताओं को छीनने से सम्बन्ध रखने वाले बहुत से मामलों में सुप्रीम कोर्ट के हस्तक्षेप का कारण यह है कि उसने इस विचार को छोड़ दिया है कि साधारण तौर से सरकार के कार्य सांविधानिक होते हैं। सुप्रीम कोर्ट ने इस नियम का पालन किया है कि कानून को, जिसकी सांविधानिकता को चुनौती दी गई हो, वैध मानना चाहिए जब तक कि उसकी सांविधानिक प्रतिकूलता उचित संदेह के परे सिद्ध न हो जाए। पिछली दशब्दी (decade) में न्यायालय ने एक नये सिद्धान्त की घोषणा की है : “जब कोई कानून किसी नागरिक स्वतन्त्रता—विशेषकर भाषण, मुद्रण, धर्म और इकट्ठा होने की स्वतन्त्रता का हनन करता हुआ मालूम हो तो पूर्व धारणा यह है कि कानून अवैध है वशर्ते कि उसके समर्थक यह सिद्ध कर सकें कि हस्तक्षेप सार्वजनिक सुरक्षा के लिए “स्पष्ट और वर्तमान भय” (clear and present danger) के अस्तित्व के आधार पर न्यायोचित है।” “स्पष्ट और वर्तमान भय” की कसौटी न्यायाधीश होम्स (Holmes) ने शुरू की थी। उसके शब्दों में, “हर एक मामले में प्रश्न यह है कि क्या प्रयोग किए गए शब्द ऐसी परिस्थितियों में प्रयोग किए जाते हैं और एक ऐसे स्पष्ट और वर्तमान भय को उत्पन्न करते हैं जिससे पर्याप्त बुराइयाँ उत्पन्न होंगी जिनको रोकने का उसे (विधान मण्डल) अधिकार है।” १९४५ में सुप्रीम कोर्ट ने यह कहा—“उन स्वतन्त्रताओं को सीमित करने के प्रत्येक प्रयास को सार्वजनिक हित के द्वारा संदेह से या दूर से न डराकर स्पष्ट एवं वर्तमान भय” के आधार पर न्यायोचित ठहराना चाहिए।

पिछले दिनों में नागरिक स्वतन्त्रताओं से सम्बन्ध रखने वाले मुकदमों की संख्या सुप्रीम कोर्ट में बढ़ी है। १९३८ से बीस से अधिक मामलों में सुप्रीम कोर्ट ने इन दोषारोपणों पर विचार किया है कि राज्यों या नगरों ने जेहोवा विटनेसेज (Jehovah Witnesses) के नाम से प्रसिद्ध सम्प्रदाय (sect) की धार्मिक स्वतन्त्रताओं का उल्लंघन किया है। इन मामलों में से अधिकांश में सुप्रीम कोर्ट ने निश्चित किया कि शिकायत वाली कार्यवाही गैर-कानूनी थी। धर्म और अमेरिका के संविधान

में उसके स्थान के प्रश्न पर सुप्रीम कोर्ट के अनेक हाल के निर्णयों में बहस की गई है। १९४८ में निर्णीत एक मुकदमे के अनुसार, कानून से धर्म की स्थापना (establishment of religion) के विरुद्ध सांवैधानिक खण्ड (clause) का अभिप्राय चर्च और राज्य के बीच में एक बाँटने वाली दीवार बनाना था। “न राज्य और न संघीय सरकार किसी चर्च को स्थापित कर सकती हैं; न वे ऐसे कानून पास कर सकती हैं जो एक धर्म की सहायता करें, सब धर्मों की सहायता करें या किसी धर्म के ऊपर किसी धर्म को प्रमुखता दें।” सुप्रीम कोर्ट ने उस कानून को गैर-कानूनी घोषित किया जिसके अधीन राज्य द्वारा चलाए गए स्कूलों के अन्दर पढ़ाई के घंटों में विभिन्न धर्मों के प्रतिनिधियों द्वारा धार्मिक शिक्षा दी जाती थी। यह निर्णय दिया गया कि वह धर्म को फैलाने के लिए प्रस्थापित (established) और कर-समर्थित (supported) राज्य स्कूल प्रणाली के प्रयोग से अपने-अपने धर्म के प्रचार में धार्मिक वर्गों को सहायता देना था।

१९५२ में सुप्रीम कोर्ट ने यह निश्चित किया कि चलचित्रों (motion pictures) के द्वारा विचार प्रकट करना संघीय संविधान द्वारा स्वीकृत भाषण और मुद्रण-स्वतन्त्रता के अन्तर्गत आता है। देश में नीग्रो लोगों की स्थिति को सुधारने में सहायक अनेक निर्णय दिए गए हैं। यह विशेषकर श्वेतों और नीग्रो को पृथक् रखने वाले मामलों में किया गया है। यदि नीग्रो के लिए पृथक् एवं पर्याप्त उचित प्रबन्ध भी किया गया हो तो भी सुप्रीम कोर्ट ने उनको गैर-कानूनी घोषित किया है। ब्राउन विपरीत बोर्ड आफ एजुकेशन के मामले में चीफ जस्टिस वारेन ने १९५४ में यह कहा था—“क्या भौतिक सुविधाएँ और अन्य तथ्य समान होने पर भी पब्लिक स्कूलों में केवल मूलवंश के आधार पर अलगाव (segregation) अल्प-संख्यकों के बच्चों के समान शैक्षणिक अवसरों का हरण करता है? हमारा विश्वास है कि ऐसा है।” अलगाव की बात ही भेद-भाव (discrimination) के तथ्य को सिद्ध करती है। “केवल मूलवंश के आधार पर उनको समान आयु और योग्यताओं के अन्य बच्चों से पृथक् करने से समाज में अपनी स्थिति के बारे में उनमें हीनता की भावना उत्पन्न होती है जो कि उनकी आत्मा और दिमाग पर अवांछित प्रभाव उत्पन्न कर सकती है... हम निर्णय देते हैं कि सार्वजनिक शिक्षा के क्षेत्र में ‘पृथक् किन्तु समान’ के सिद्धान्त का कोई स्थान नहीं है। पृथक् शिक्षा-सुविधाएँ स्वतः असमान हैं।” ब्राउन और शिक्षण-बोर्ड के मामले में दिया गया निर्णय एक महान् घटना है। इसका परिणाम संयुक्त राज्य में कानूनी तौर से लागू अलगाव का अन्त होगा।

सुप्रीम कोर्ट के नागरिक अधिकारों के सम्बन्ध में राष्ट्रीय नागरिक अधिकार समिति की रिपोर्ट में १९४७ में यह कहा गया—“यह कहना बहुत अधिक नहीं है कि पिछले १० वर्षों में इस प्रकार के मामलों को निपटाना कोर्ट द्वारा किए गए अन्य कार्यों के समान ही आवश्यक था। संघीय सरकार का एक विभाग होने के कारण वह अब नागरिकों के अधिकारों की सुरक्षा में लगा हुआ है।”

सुप्रीम कोर्ट और संविधान^१ (Supreme Court and Constitution) —

संयुक्त राज्य के सुप्रीम कोर्ट का अमेरिका के संविधान के विकास में बहुत हाथ रहा है। १७८० में बना संविधान बहुत छोटा था और उस समय^२ की यू० एस० ए० की जनता की आवश्यकताओं को ध्यान में रखकर बनाया गया था। उस समय यू० एस० ए० कृषिप्रधान देश था और उसका विस्तार बहुत कम था। यू० एस० ए० के १३ राज्य बढ़कर ४८ राज्य हो गए। देश की जनसंख्या भी कई गुणा बढ़ी। कृषिप्रधान देश की अपेक्षा आज अमेरिका अत्यधिक औद्योगिक देश हो गया है। नई परिस्थितियों के अन्तर्गत प्राचीन संविधान के अनुसार चलना कठिन हो जाता। किन्तु, प्राचीन संविधान अमेरिका की जनता की आवश्यकताओं को इसलिए पूरा करता है क्योंकि अमेरिका के न्यायाधीशों ने शब्दों को नये अर्थ दिए हैं। उस सफलता के लिए सुप्रीम कोर्ट की सराहना करनी चाहिए। आरम्भ में संघीय सरकार बहुत दुर्बल तथा राज्य सरकारें बहुत प्रबल थीं। इसे अस्वीकार नहीं किया जा सकता कि संघीय सरकार की शक्तियाँ सुप्रीम कोर्ट द्वारा समय-समय पर दिए गए निर्णयों के कारण अत्यधिक बढ़ गई हैं।

यह स्मरणीय है कि सुप्रीम कोर्ट ने मध्य श्रेणियों के सम्पत्ति के अधिकारों (property rights) की उरसाह से रक्षा की है। वह सम्पत्ति (wealth) का रक्षक सिद्ध हुआ है, जनता की स्वतन्त्रताओं (popular liberties) का प्रहरी नहीं। यह निर्देश किया जाता है कि प्रगतिशील कानून बनाने में सुप्रीम कोर्ट एक बाधा है। उसने आय-कर, न्यूनतम वेतन, औद्योगिक कर्मचारियों के काम के सीमित घण्टों से सम्बन्धित अधिनियमों को अवैध घोषित किया और दास-प्रथा को वैध। यू० एस० ए० की जनता नहीं कह सकती कि उसे कैसे कानून चाहिए। यह सुप्रीम कोर्ट है जो घोषित कर सकता है कि क्या कानून सांविधानिक रूप में पारित किए जा सकते हैं। सुप्रीम कोर्ट के पाँच न्यायाधीश उस कानून को अवैध घोषित कर सकते हैं, जिसे सर्वसम्मति से समाज के हित तथा लाभ के लिए आवश्यक समझा जाता है।

१. चीफ जस्टिस मार्शल ने मारबरी विपरीत मैडिसन के अभियोग में निम्न निर्णय दिया:—
“न्यायिक विभाग का यह पूरा कर्तव्य है कि वह यह बताए कि कानून क्या है। जो किस नियम का किसी विशेष मामले में प्रयोग करेंगे, उनको उस नियम की व्याख्या करनी ही होगी। यदि दो कानून एक दूसरे के प्रतिकूल हों तो न्यायालय को प्रत्येक के कार्य-क्षेत्र (operation) को निश्चित करना चाहिए। यदि इस प्रकार कोई कानून संविधान के विपरीत हो और कानून तथा संविधान दोनों ही किसी मामले में लागू होते हों तो न्यायालय या तो संविधान की उपेक्षा करके अभियोग का निर्णय कानून के अनुसार दे, अथवा कानून की उपेक्षा करके उसे अवैधानिक घोषित करे तथा न्यायालयों को यह निश्चित करना चाहिए कि उन विरोधी कानूनों में से कोन-सा कानून मामले पर लागू होता है। यही न्यायिक कर्तव्य का सार है। यदि सब न्यायालय संविधान का आदर करते हैं और संविधान विधानमण्डल के किसी साधारण कानून से अच्छा है, तो उस मामले में कानून की उपेक्षा करके संविधान लागू किया जायेगा।”

२. न्यायाधीश मर्फी के मतानुसार संविधान-निर्माताओं ने, जो अभी एक क्रांति देख चुके थे, आने वाली पीढ़ियों के लिए दृढ़ राजनीतिक बन्धनों की रचना नहीं की थी।

चीफ जस्टिस ह्यूज (Hughes) के अनुसार, “हमारा एक संविधान है किन्तु संविधान वह है जिसे न्यायाधीश कहते हैं कि वह यह है।”

एस० जे० हैसकिन के अनुसार, “यह महान् ट्रिब्यूनल (अमेरिका का सुप्रीम कोर्ट) प्रशासकीय मशीन में घड़ी का संतुलन-चक्र (balance wheel) है। वह अपने न्यायिक संतुलन (judicial poise) को स्थिर रखता है जबकि सरकार के अन्य विभाग लोकमत (popular opinion) के चंचल उत्साह की तीव्रता से प्रभावित हो जाते हैं। इसका कर्तव्य, सब समय तथा सब परिस्थितियों में, संविधान को देश के सर्वोच्च कानून के नाते स्थिर रखना है और इस शक्ति का प्रयोग समस्त जनता के कल्याण (welfare) के लिए आवश्यक है।” एक अन्य लेखक के अनुसार, “अमेरिका की राजनैतिक प्रणाली में सुप्रीम कोर्ट, अनेक प्रकार से, सर्वाधिक शक्तिशाली खण्ड बन गया है और संसार का सबसे बड़ा न्यायिक संगठन है।” डॉ० फाइनर (Dr. Finer) के अनुसार, “सर्वोच्च न्यायालय अमेरिका के विधान में, वास्तव में अपना एक विशेष स्थान रखता है और एक प्रकार से वह ऐसे सीमेंट का काम करता है जिसने संघीय रूपरेखा को पूर्ण रूप से दृढ़ बना दिया है।”

प्रोफेसर लास्की के अनुसार, “आज विश्व के किसी भी देश की राजनीति में वकील को वह स्थान प्राप्त नहीं है जो अमेरिका की राजनीति में उसको प्राप्त है। इस विषय को कठिनाई से ही भुलाया जा सकता है कि संघीय न्यायालयों का और सबसे बढ़कर, सुप्रीम कोर्ट का, संयुक्त राज्य के जीवन पर कितना प्रभाव पड़ता है। यदि यह कहना अतिशयोक्ति है कि अमेरिका का इतिहास उसके संघीय निर्णयों के रूप में लिखा जा सकता है तो यह कहना अनुचित नहीं है कि उनका उल्लेख किये बिना अमेरिका का इतिहास अपूर्ण ही रहेगा।”

डो० टाकविल (De Touqueville) ने १८४८ में सुप्रीम कोर्ट के विषय में कहा था कि “यदि मुझसे पूछा जाय कि मैं अमेरिकन शासन-तन्त्र को कहाँ स्थान देता हूँ तो मैं बिना झिझक के उत्तर दूँगा कि इसका स्थान न्यायिक बेंच (judicial bench) और बार (bar) है……। कठिनाई से ही संयुक्त राज्य में कोई ऐसा राजनीतिक विवादास्पद प्रश्न उठता होगा जो अन्त में न्यायिक प्रश्न न बन जाता हो।” जस्टिस फ्रैंक फर्टर के अनुसार “सुप्रीम कोर्ट ही संविधान है।”

सुप्रीम कोर्ट का सुधार (Reform of Supreme Court)—अमेरिका के सुप्रीम कोर्ट के सुधार के लिए अनेक सुझाव दिए गए हैं। एक सुझाव के अनुसार, सुप्रीम कोर्ट को साधारण बहुमत से किसी कानून को अवैध घोषित नहीं करना चाहिए। नौ न्यायाधीशों में से कम-से-कम सात न्यायाधीश किसी कानून को अवैध घोषित करने के विषय में एकमत होने चाहिएँ। एक अन्य सुझाव यह है कि संविधान का संशोधन करके न्यायिक पुनर्विचार की शक्ति को ही समाप्त कर दिया जाय। एक अन्य सुझाव यह है कि कांग्रेस को सुप्रीम कोर्ट के निर्णयों को रद्द करने की वैसी ही शक्ति होनी चाहिए जैसी कि उसे कानून बनाने के क्षेत्र में राष्ट्रपति के निषेधादेशों के विषय में प्राप्त है। यह कहा जाता है कि वे सुधार, जिनमें संविधान का

संशोधन अपेक्षित है, सफल होने सम्भव नहीं हैं क्योंकि संविधान का संशोधन करना सरल नहीं है। निश्चित रूप से सुप्रीम कोर्ट उस कानून के बारे में कठिनाई उत्पन्न करेगा जिसका लक्ष्य उसकी न्यायिक पुनर्विचार की शक्ति को सीमित करना हो। उपर्युक्त रूपरेखा के अनुसार सुप्रीम कोर्ट के सुधार करने के बारे में जनचेतना नहीं है। वर्तमान स्थिति का वर्णन बर्न्स और पैलेसन ने इन शब्दों में किया है—
“साधारण रूप से वातचीत में अमेरिका के निवासी बहुमत में पूर्ण विश्वास स्थापित करने के इच्छुक नहीं हैं। एक स्वतन्त्र न्यायपालिका न्यायिक पुनर्विचार के साथ निर्वाचित बहुमतों एवं अनियंत्रित व्यवस्थापन के भय की विशेष रूप से संस्थात्मक चिह्न रही है।

अमरीका के सुप्रीम कोर्ट को सुधारने के विषय से सम्बन्धित राष्ट्रपति रूजवेल्ट के १९३७ के प्रस्तावों की ओर निर्देश किया जा सकता है। जब राष्ट्रपति रूजवेल्ट १९३३ में पदारूढ़ हुए, तब यू० एस० ए० के सामने बड़ी कठिन समस्या थी। राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने कानून-निर्माण (legislation) का बड़ा भारी कार्य-क्रम प्रारम्भ किया, जो कि नयी व्यवस्था का कानून (New Deal Legislation) के नाम से जाना गया। परिस्थिति का सामना करने के लिए काँग्रेस द्वारा एक बहुत बड़ी संख्या में कानून पास किये गए। सम्बन्धित दलों ने उन कानूनों का सुप्रीम कोर्ट के सामने विरोध किया और सुप्रीम कोर्ट ने उनमें से १२ को अवैधानिक घोषित किया। राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने टक्कर लेने का निश्चय किया और सुप्रीम कोर्ट के विरोध को पराजित करने के ध्येय से १९३७ में एक प्रस्ताव प्रस्तुत किया। उसके प्रस्तावानुसार, राष्ट्रपति को सुप्रीम कोर्ट के ऐसे प्रत्येक सदस्य पर एक और जज नियुक्त करने का अधिकार दिया जाना था जिसने १० वर्ष तक सेवा की हो और जो ७० वर्ष की आयु प्राप्त करने के पश्चात् भी बेंच पर हो। किन्तु, सुप्रीम कोर्ट की कुल सदस्य संख्या १५ से अधिक किसी भी हालत में नहीं होनी थी। नये प्रस्तावों का तीव्र विरोध किया गया और आखिरकार वे रद्द कर दिए गए। किन्तु, यह ठीक ही निर्देश किया गया है कि राष्ट्रपति रूजवेल्ट “इस मोर्चे पर हार गया परन्तु उसने युद्ध (war) जीत लिया।” काँग्रेस ने १० वर्ष से कार्य कर रहे सुप्रीम कोर्ट के जजों को ७० वर्ष की आयु प्राप्त होने पर पूरी तनखाह के साथ रिटायर होने की अनुमति दे दी।

Questions for Revision

1. Give a brief account of the salient features of the judicial system of the U. S. A.
2. Describe the composition and powers of the Supreme Court of America.
3. “It is only if we regard the Supreme Court as a political body, a third chamber, that its authority is understandable” (Brogan).. Discuss.
4. How far can we call the Supreme Court of America as the custodian of the Constitution ?

5. Describe the place of the Supreme Court in the Government of the United States.
6. What part has the American Supreme Court played in the working of the American political system ?
7. To what extent would it be correct to hold that the Supreme Court of the United States of America is the guarantor of the freedoms of the American citizen ?
8. "It is not what the legislature desires, but what the courts regard as juridically permissible that in the end becomes law. Statutes give way before the settled habits of legal thinking which we call the common law. Judges and jurists do not hesitate to assert that there are extra constitutional limits to legislative power which puts Common law dogmas beyond the reach of fundamental statutes." (Pound). Discuss.
9. "The Judiciary is the cement which has fixed firm the federal structure". Comment.
10. What is Judicial Review ? Why is it necessary ? Under what circumstances will the courts exercise this function ?
11. In what case was the right of Judicial Review established ? Give the facts of the case. Show clearly how Marshall used this case to establish the right of judicial review.
12. Of what great significance to the development of the national government was the Court's decision in the case of *McCulloch V. Maryland* ? The *Dartmouth College Case* ?
13. Explain the significance of the statement that the Supreme Court is a "third House of the Congress."
14. In what three ways may the Constitution be violated ?
15. Why did President Roosevelt want to reorganize the Supreme Court ?
16. Describe President Roosevelt's proposal for reorganizing the Supreme Court. What was the outcome of his quarrel with the Court ?

अध्याय १४

यू० एस० ए० में पार्टी-प्रणाली

(Party System in the U. S. A.)

अमेरिका की राजनीति में पार्टी-प्रणाली का महत्वपूर्ण भाग है। इसका आंशिक कारण यह है कि देश में पर्याप्त मात्रा में निर्वाचन होते हैं। हर चतुर्थ वर्ष राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति का निर्वाचन होता है। हर दूसरे वर्ष प्रतिनिधि सभा (House of Representatives) का निर्वाचन होता है। सीनेट के तिहाई सदस्यों का निर्वाचन भी प्रति दूसरे वर्ष होता है। राज्यों के राज्यपाल भिन्न-भिन्न अवधियों (terms) के लिए निर्वाचित होते हैं। और कुछ स्थानों पर तो यह अवधि केवल दो वर्ष है। राज्य विधानमण्डलों तथा स्थानीय संस्थाओं के लिए भी निर्वाचन किए जाते हैं। अनेक अधिकारियों—राज्य न्यायालयों के न्यायाधीशों, सरकारी वकीलों (Public Prosecutors), काउण्टी अधिकारियों (county officials), जिलों के अधिकारियों (Sheriffs)—का निर्वाचन किया जाता है। यह सब कुछ सुव्यवस्थित पार्टी-व्यवस्था के बिना सम्भव नहीं। ये पार्टियाँ ही हैं जो विभिन्न पदों तथा निर्वाचनों के लिए व्यक्तियों का चयन करती हैं, प्रचार करती हैं, और निर्वाचन के पश्चात् सदस्यों पर नियन्त्रण रखती हैं। पार्टी प्रणाली के बिना अमेरिका की जनतन्त्रीय व्यवस्था सुचारु रूप से कार्य नहीं कर सकती। जनता से यह आशा करना बहुत अधिक है कि वह मार्ग-प्रदर्शन (guidance) तथा सहायता के बिना प्रत्येक कार्य को सफलता से पूर्ण कर सकती है।

यह निर्देश किया जाता है कि अमेरिका की संघीय प्रणाली में पार्टी-व्यवस्था आवश्यक है। अधिकारियों के दो समूहों (sets) में सहयोग को केवल पार्टियों के द्वारा ही सम्भव बनाया जा सकता है जो कि संघीय सरकार तथा इकाइयों पर नियन्त्रण रखती हैं। पार्टी की एक रूप करने की शक्ति के बिना संघीय सरकार तथा राज्यों को सन्तुलन में रखते हुए एकता से कार्य नहीं किया जा सकता। इसके अतिरिक्त, अमेरिका की राजनैतिक व्यवस्था का आधार शक्ति-विभाजन का सिद्धान्त (Principle of Separation of Powers) है। इंग्लैंड के विपरीत, जहाँ कि प्रशासनीय तथा विधायी कार्य में अनुरूपता (harmony) है, यू० एस० ए० में प्रशासन तथा विधि-निर्माण एक दूसरे से स्वतन्त्र हैं। राष्ट्रपति तथा कांग्रेस में असहयोग (non-co-operation) की पूरी-पूरी सम्भावना है। किन्तु इसकी कमी को पार्टी-प्रणाली के द्वारा दूर किया जाता है, जो कि कार्यपालिका तथा विधायिका को मिलाने वाले पुल की तरह है। यह ठीक ही निर्देश किया जाता है कि अमेरिका की राजनैतिक पार्टियाँ प्रशासन को प्रेरक शक्ति (driving force), समान दृष्टि-

कोण तथा उद्देश्य तथा रचनात्मक शासन की सम्भावना (possibility of creative Government) प्रदान करती है।

पार्टी प्रणाली का स्वरूप (Character of Party System)—डॉ० फाइन के अनुसार, “अमेरिका में केवल एक पार्टी, रिपब्लिकन-कम-डेमोक्रेटिक (Republican-Cum-Democratic) है जो कि आदतों और पद की होड़ (contest) के द्वारा दो समान भागों में विभाजित है, और जिनमें से एक का नाम रिपब्लिकन, दूसरे का डेमोक्रेटिक है।” डॉ० जॉर्डन के शब्दों में, “जहाँ तक सिद्धान्तों का सम्बन्ध है, रिपब्लिकन तथा डेमोक्रेटिक पार्टियों में कोई मौलिक मतभेद (essential difference) नहीं है। वे दो बधिया किए हुए सुअरों (hogs) की भाँति हैं जिनमें से एक मोटा है और उसके दोनों पैर नाँद में हैं, दूसरा पतला दुबला, व्याकुल पशु है जो अपने लिए खुली जगह पाने के लिए अपनी पूरी शक्ति लगा रहा है। नाँद अन्तिम उपभोक्ता का प्रतिनिधित्व करती है।” अमेरिका की दोनों राजनैतिक पार्टियों की तुलना दो विरोधी राज्यों की गाड़ियों से की गई है जोकि एक ही सड़क पर एक ही स्थान को साथ-साथ एक दूसरे पर कीचड़ उछालती हुई जा रही हों। ब्रोगन (Brogan) के कथनानुसार, “अमेरिका के राजनैतिक दल तो वहाँ की समस्त राजनैतिक विचारधाराओं को अपने में छिपाए रखते हैं, यदि एक समाप्त हो जाए तो उसकी विचारधारा दूसरे दल में अवश्य स्थान पा जाती है—और दूसरे दल में उसके मत का प्रभाव समाप्त हुए दल की अपेक्षा न कम होगा और न अधिक।” और फिर “रिपब्लिकन पार्टी के प्रगतिवादी (Radicals) वैसे ही शाँत हैं जैसे डेमोक्रेटों के प्रगतिवादी और इसी तरह रूढ़िवादियों में भी कोई फर्क नहीं है।” लार्ड ब्राइस के अनुसार, “अमेरिका के दो महान् राजनैतिक दल दो खाली बोटलों के समान हैं जिनमें से प्रत्येक पर एक-एक शराब का लेबिल लगा हुआ है पर हैं दोनों खाली।” किन्तु डा० वीअर्ड इस दृष्टिकोण को स्वीकार नहीं करता। वह कहता है कि दोनों दल “भावनाओं, विचारों तथा इच्छाओं में बिल्कुल एक (identical) हैं और मतदाता खोखले शब्दों को मत देते हैं।” आँग और रे के अनुसार, “आज दोनों प्रमुख दल बुरी तरह से एक पिंड बन गए हैं और असंगठित (disunited) हैं। तो भी उनको केवल लेबिल लगी किन्तु खाली बोटल कह कर समाप्त नहीं किया जा सकता, जैसा कि जेम्स ब्राइस ने पार्टियों के विषय में ४० वर्ष पहले कहा था। वे परम्पराओं, दृष्टिकोणों, सिद्धान्तों और नीतियों में विभिन्न आदर्शों को लेकर चलते हैं। समाज की समस्त श्रेणियों (strata) को अपनाते हुए, समस्त भौगोलिक खण्ड में प्रवेश कर, समस्त आर्थिक हितों को कुछ अंशों में स्वीकार करते हुए उन्हें सब मनुष्यों को साथ में रखने के लिए अथवा शक्ति प्राप्त करने के लिए सबके लिए सब वस्तुएँ बनना होगा।

हीमैन के अनुसार, “अमेरिका में ‘विशुद्ध’ रूढ़िवादी दल (Conservative Party) और ‘विशुद्ध’ उदार दल (Liberal Party) का विचार उसी प्रकार है जैसे विना घाटियों के पर्वतमालाओं अथवा विना किनारों के नदियों की कल्पना करना। स्पष्ट तौर से, पहाड़ और घाटियाँ या नदियाँ और किनारे एक दूसरेसे

अभिन्न हैं। और यही बात हमारे दलीय जीवन के विषय में सत्य है। जब तक हम अपनी अलग होने की वृत्ति के द्वारा किसी एक हित के या सैद्धान्तिक दलों के दल-दल में नहीं फंस जाते, तब तक प्रत्येक दल मिश्रित स्वरूप रखेगा और वही रखना चाहिए। विशेष रूप से, यह हमारी संघीय पद्धति के अधीन सत्य होना चाहिए जहाँ कि कानून बनाने की प्रेरणा इंग्लैंड के समान ऊपर से न मिलकर नीचे से प्राप्त होती है।

ग्रिफ़िथ के अनुसार, “संयुक्त राज्य में हर कोई यह कह देता है कि डेमोक्रेटों और रिपब्लिकनों में कोई वास्तविक अन्तर नहीं है।” इसमें सचाई का अंश केवल इस तथ्य में है कि किसी भी विषय पर लगभग समस्त विचारणीय दृष्टिकोणों (points of view) की व्याख्या करने वाले, वास्तव में, दोनों दलों में पाए जा सकते हैं। किन्तु वह निर्देश करता है कि आरम्भ से ही दोनों दलों में मतभेद रहा है। हैमिल्टन की पार्टी कुलीन (Aristocratic) थी और उसका उद्देश्य केन्द्रीकरण (centralisation) था। जैफरसन की पार्टी अधिक जनतन्त्रीय थी और विकेन्द्रीकरण (decentralisation) का समर्थन करती थी। अब्राहम लिंकन (Abraham Lincoln) के काल में, रिपब्लिकन पार्टी जनतन्त्रीय थी और डेमोक्रेटिक पार्टी प्रतिक्रियावादी थी और दास-स्वामियों (slave-owners) के अधिकारों का समर्थन करती थी। १९३० तक राष्ट्रीय सुसम्पन्नता तथा उदार दृष्टिकोण का श्रेय रिपब्लिकन पार्टी को प्राप्त हुआ। किन्तु, १९३२ से, डेमोक्रेटिक पार्टी का रूप रूजवेल्ट और ट्रुमैन के नेतृत्व में परिवर्तित हुआ है। डेमोक्रेटिक पार्टी देश के समस्त प्रगतिशील तत्त्वों के मत प्राप्त करने में समर्थ हुई। आइज़नहावर के नेतृत्व में रिपब्लिकन पार्टी अपनी शक्ति पुनः प्राप्त करने के लिए प्रयत्नशील है।

राष्ट्रीय विषयों के सम्बन्ध में पार्टियाँ दो भागों में विभाजित हैं; ग्रिफ़िथ (Griffith) के अनुसार, “अनेक वर्षों तक संरक्षण तट-कर (Protective Tariff) पर दोनों दलों में मतभेद रहा; किन्तु अब डेमोक्रेटों में संरक्षण तत्त्व के प्रबल समर्थक हैं और रिपब्लिकनों का पूर्वी तट के राज्यों में बड़ा जोर हो गया है जिनकी खुशहाली विदेशी व्यापार के विस्तृत होने पर निर्भर है। कृषि, अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग एकाधिकार के विरोध, संगठित श्रम, सार्वजनिक सैनिक शिक्षा, सामाजिक सुरक्षा सरकारी गृह-निर्माण में कोई दलीय राजनीति नहीं है। इस पर विवाद अवश्य रहता है और बहुधा दोनों पार्टियों के बहुमत परस्पर विपरीत होते हैं—प्रत्येक दल में एक प्रभावी विरोधी अल्पमत होता है जो दूसरी पार्टी का उतना विरोध नहीं किया करता जितना किसी विशेष विषय पर स्वयं अपने नेताओं का करता है।”

सिडनी हाइमैन के अनुसार, डेमोक्रेटों तथा रिपब्लिकनों में उन कार्यों पर मतभेद है जिनसे (१) अधिक आदमियों को काम पर रखा जा सके; (२) ऐसा वातावरण पैदा कर सकें जो प्राइवेट मालिकों (Private employers) को अधिक उत्पादन के लिए बढ़ावा दे सके; (३) जो उत्पत्ति में से सब को उचित हिस्सा दे सके जब कि प्रणाली (system) वैसा करने में असफल रही हो; (४) जो उत्पादक उद्योग (productive plant) के उस भाग की रक्षा कर सकें जिसमें कि जनता, स्वामित्व

अथवा प्रबन्ध के अधिकारों के अतिरिक्त, अपना हित रखती है; (५) जो राष्ट्र के प्राकृतिक साधनों को भविष्य के लिए सुरक्षित रख सकें और वर्तमान औद्योगिक आवश्यकताओं की पूर्ति करें, (६) जो ऐसे राष्ट्रीय प्रयत्न के, जैसे प्रशिक्षण कार्यक्रम, जो अमीर और गरीब की समान रूप से सेवा करते हैं, भौतिक एवं मानवीय खर्चों को उचित रूप से वितरित कर सकें।

“वैदेशिक विषयों में, दोनों दलों के बीच जो सामान्य मतभेद है, वह अधिक तटकर तथा कम तटकर, पृथक्वादिता तथा अन्तर्राष्ट्रीयवाद (isolationism against internationalism), एक भावुक शान्तिवादिता तथा सैनिकवादिता के रूप में है तथा इस बात में है कि एशिया की समस्याओं में भी उलझा जाए या यूरोप की समस्याओं में उलझा जाए। परन्तु किसी भी पार्टी के लिए इन में से किसी भी विषय पर एक सुनिश्चित आदर्शवादी स्थिति को स्थिर करना बड़ा ही कठिन है। उदाहरण के लिए दल का तटकर के प्रति रवैया, हमारी आन्तरिक अर्थ-व्यवस्था सम्बन्धी अन्य विचारों का एक हिस्सा है। विवाद इस प्रश्न पर नहीं होता कि तटकर ऊँचा हो या नीचा; वह तो तटकर अनुसूची की किसी एकाध चीज पर होता है।

अमरीका में दोनों दलों में आन्तरिक प्रतिस्पर्धाएँ उग्र रूप में रहती हैं। प्रत्येक में कुछ ऐसे लोग हैं, जो प्राचीन काल लाना चाहते हैं। प्रत्येक में कुछ ऐसे लोग हैं जो यह धारणा रखते हैं कि पूर्वकाल में बड़ी कठिनाइयाँ उठानी पड़ी थीं और तभी वर्तमान काल की समृद्धि प्राप्त हुई। परन्तु इन्हें भय है कि कोई आगामी सामाजिक परिवर्तन उसको भी आपत्ति में डाल देगा जो कुछ अपने हाथ में है। अतः ये हरेक को वलों के प्रचलित सन्तुलन का समर्थन करने के लिए बाध्य करेंगे। और अन्त में, प्रत्येक दल में कुछ ऐसे लोग हैं जो आशावादी हैं। यह भूतकाल को त्याग और संयम के समय के रूप में स्मरण करते हैं परन्तु इनकी अधिकतम माँगें वर्तमान में पूरी नहीं हुई हैं। ये चाहते हैं कि सारा सिलसिला नये ढंग से चलाया जाए जिससे जो कुछ ये चाहते हैं, वह प्राप्त हो सके।

१९४० में डेमोक्रेटिक पार्टी का मंच विचार परराष्ट्र-नीति (foreign policy) के विषय में निम्न था : “अमरीका की जनता का यह दृढ़ निश्चय है कि यूरोप, एशिया तथा अफ्रीका में फैला हुआ युद्ध अमरीका में नहीं आयेगा। हम विदेशी युद्धों में भाग नहीं लेंगे और न अमरीका से बाहर, हम पर हुए आक्रमण के अतिरिक्त और किसी अवस्था में, सेना, नौ सेना तथा वायुसेना को युद्ध करने के लिए भेजेंगे। हमको इतना शक्तिशाली होना चाहिए कि हमारे ऊपर कोई भी शक्तियों का गुट आक्रमण करने का साहस न करे, अमरीका के राष्ट्रीय हितों एवं सागर-तटों की पर्याप्त रक्षा के लिए हम एक अजेय वायु-शक्ति तथा शक्तिशाली नौ सेना और आवश्यक औद्योगिक उत्पादन के साथ आधुनिक हथियारों से लैस सेना खड़ी करें। हमने बाहर से उकसाए गए आन्तरिक झगड़ों से राष्ट्रों को गिरते देखा है। हम अप्रजा-तान्त्रिक (antidemocratic) तथा अमरीका के विरुद्ध गुप्त एजेंसियों की राजद्रोह सम्बन्धी कार्यवाहियों को अपनी पूरी शक्ति से नष्ट करने के लिए सब कुछ करेंगे। आत्म-रक्षा तथा शुद्ध अन्तःकरण की दृष्टि से, संसार का सब से बड़ा प्रजातन्त्र

शान्तिप्रिय तथा स्वातन्त्र्य-प्रिय राष्ट्रों पर कुछ आक्रांताओं के हमले होने पर चुपचाप देखता नहीं रह सकता और न आक्रांताओं को खुश करने की बात सोच सकता है। हम इन राष्ट्रों को अपनी शक्ति के अनुसार वह समस्त भौतिक सहायता (material aid) देने की प्रतिज्ञा करते हैं, जो कानून के अनुसार होगी, और हमारी राष्ट्रीय आत्म-रक्षा के हितों के विरुद्ध न हो, इस सब का लक्ष्य यह होगा कि शान्ति तथा अन्तर्राष्ट्रीय सद्-विश्वास विजयी हो।" रिपब्लिकन कार्यक्रम भी डेमोक्रेटिक कार्यक्रम से अधिक भिन्न नहीं है। वे विदेशी युद्धों में अमरीका के फँसने का विरोध करने में तथा कांग्रेस की स्वीकृति के बिना, ऐसी कार्यवाहियों को, जो युद्ध की ओर अग्रसर करें वहिष्कृत करने में कुछ अधिक हड़ हैं। यह "स्वतन्त्रता के लिए लड़ने वाले राष्ट्रों को अन्तर्राष्ट्रीय कानून के अनुकूल सहायता देने के पक्ष में है।"

दोनों दल आन्तरिक नीति के विषयों में कुछ अधिक मत-भिन्नता रखते हैं, हालांकि अधिकतर विषयों पर वे सहमत हैं। सामाजिक सुरक्षा प्रदान करने के लिए, डेमोक्रेट, अभी तक अरक्षित समूहों की रक्षा करने के लिए सामाजिक सुरक्षा अधिनियम (Social Security Act) के क्रमिक विकास की प्रतिज्ञा करते हैं तथा समस्त श्रेणियों में बड़े तथा अधिकतर समान लाभों का तथा उन बेरोजगार व्यक्तियों के लिए निम्नतम पेन्शन का पक्ष लेते हैं, जो अवकाश प्राप्ति (retirement) की आयु तक पहुँच चुके हैं। रिपब्लिकन जहाँ व्यवहार्य हो वहाँ वृद्धावस्था की सुविधाओं तथा अभी तक अरक्षित ग्रुपों के लिए बेरोजगार बीमे को चाहते हैं। डेमोक्रेट श्रमिकों के सामूहिक सौदा करने के अधिकार की रक्षा करते हैं। रिपब्लिकन दल ने भी सदा अमरीका के मजदूरों की रक्षा की है और श्रमिकों के संगठित होने तथा सामूहिक सौदा करने का समर्थन किया है। डेमोक्रेट व्यापार में राज्य के अधिक हस्तक्षेप का तथा ज़रूरतमन्द बेरोजगारों को काम दिलाने में राज्य के अधिकतम उत्तरदायित्व का पक्ष लेते हैं। रिपब्लिकन व्यापार में अधिक स्वतन्त्रता का पक्ष लेते हैं, जब कि ट्रस्ट-विरोधी कानून (Anti-Trust—law) को कार्यान्वित करने की प्रतिज्ञा करते हैं। उनका विचार है कि स्वच्छन्दव्यापार (free enterprise) को बढ़ावा तथा व्यापार पर से प्रशासकीय निर्बन्धनों का हटाया जाना, स्वतः ही उन बेरोजगारों को व्यक्तिगत उद्योगों (private industry) के द्वारा काम दिलाने में सहायक होगा।

संयुक्त राष्ट्रों (United Nations) के द्वारा सामूहिक सुरक्षा की प्रणाली को शक्तिशाली बनाने पर, और यदि आवश्यकता पड़े तो स्वतन्त्रता-प्रिय व्यक्तियों को आर्थिक सहायता देने पर, जिससे कि वे कम्युनिस्टों के शान्ति-भंग करने को रोकने में समर्थ हो सकें, पश्चिमी गोलार्द्ध के देशों के साथ राजनीतिक तथा आर्थिक सहयोग आदि पर दोनों दल सहमत हो गए हैं। गृह-नीति में दोनों दल मूल्य के बढ़ते हुए स्तर को रोकने की आवश्यकता पर, राष्ट्रीय-स्वास्थ्य कार्यक्रम निर्धारण करने के लिए वृद्धावस्था तथा बेरोजगार बीमे का समर्थन करने के लिए, सेवा करने तथा भूमि-सुधार एवं कृषकों को औचित्यपूर्ण सुरक्षा प्रदान करने के लिए और मनुष्यों के साथ स्त्रियों के लिए समान अधिकारों को सुरक्षित करने के लिए सहमत हैं। एक बड़ी विभिन्नता यह है कि रिपब्लिकन दल करों की कमी पर जोर देता है

और डेमोक्रेटिक दल निम्न आयों पर कमी का पक्ष लेता है। डेमोक्रेटिक दल ट्रस्ट-विरोधी कानून (Anti-Trust Law) को शक्तिशाली बनाने पर तथा श्रमिकों के सामूहिक सौदेबाजी (collective bargaining) के अधिकार पर भी जोर देता है।

अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति के क्षेत्र में डेमोक्रेटिक पार्टी राष्ट्रीयवादी जल और थल सेना, अन्तर्राष्ट्रीय हस्तक्षेप और युद्ध चाहने वाली पार्टी के अजीब से रूप में खड़ी है और रिपब्लिकनों को कम-से-कम इस समय के लिए, संयम, समझदारी और अलग रहने (isolation) का समर्थन करने पर बाध्य करती है।

वर्गीय मतभेद—भारत में धर्म को आधार मानने वाली पार्टियाँ हो सकती हैं। इंग्लैंड में दलों में पारस्परिक मतभेद राजनैतिक सिद्धान्त के आधार पर हैं। किन्तु अमेरिका की पार्टियों का आधार आर्थिक व्यवस्था है। वीअर्ड के अनुसार, “अमेरिका के दलों के संगठन का आधार राजनैतिक सिद्धान्त नहीं है बल्कि उनके आर्थिक हित और व्यक्ति विशेष हैं।” चार वर्गीय हित उत्पादक, वित्तीय वर्ग, श्रमिक तथा कृषक हैं।

वीअर्ड के अनुसार, “अमेरिका की राजनीति का प्रधान भाग सिद्धान्त तथा सरकार के रूप की अपेक्षा व्यक्तियों तथा पार्टियों से मिलकर बनता है।” व्यक्ति किसी विशेष पार्टी को मत देने हैं क्योंकि वे ऐसा करने के अभ्यस्त हैं अथवा उनके पूर्वज वैसा करते थे अथवा वे किसी विशेष प्रदेश के निवासी हैं।

डा० फाइनर के अनुसार, अमेरिका की पार्टियाँ किसी आदर्श अथवा रीढ़ के बिना हैं। कोई भी पार्टी कुछ विशेष हितों के संगठन के समर्थन पर निर्भर नहीं करती। दोनों ही भौगोलिक विविधता (geographic diversity), आर्थिक हितों तथा जातीय तथा सांस्कृतिक वर्गों के विशाल देश के समस्त वर्गों से अपील करती हैं। दोनों ही अत्येक स्थान पर (किसी विशेष स्थान पर नहीं) समर्थन प्राप्त करने का प्रयत्न करती हैं। अपवाद यह है कि डेमोक्रेटिक पार्टी का दक्षिण में एकाधिकार है और न्यू इंग्लैंड में रिपब्लिकन पार्टी को पर्याप्त समर्थन दिया जाता है। पार्टी घोषणा-पत्र (declaration) प्रस्तुत करती है, किन्तु उस पर गम्भीरता से विचार नहीं किया जाता। कांग्रेस का बहुमत दल भी आवश्यक कानूनों को पारित करने का विश्वास नहीं कर सकता, सुप्रीम कोर्ट किसी भी कानून को अवैध घोषित कर सकता है और उससे पार्टी के प्राधिकार (authority) तथा उत्तरदायित्व की भावना को ठेस पहुँच सकती है। देश के विस्तृत फैलाव का परिणाम स्थानीयता (localism) है। दूरी, जनसंख्या के घनत्व (density of population) तथा विभिन्न प्रकार के नागरिक तथा ग्रामीण (urban and rural) भूमिखण्डों को वश में करने के लिए विशेष प्रयत्नों की आवश्यकता है। जनता के हित, उनके दैनिक विचार तथा व्यवसाय अपने-अपने निवास-प्रदेश के जीवन पर निर्भर होते हैं। स्थानीयता (localism) को निर्वाचनों, विधायी शक्ति (legislative authority) और स्थानीय पद तथा भ्रष्टाचार से और सहारा मिलता है। सांवेधानिक शक्ति-विभाजन और पद की विषम अवधियाँ संगठित उद्देश्य की कल्पना (vision) को विच्छिन्न कर देती हैं। किसी निर्वाचन में प्रयुक्त किया गया मत जनता के पूर्ण अधिदेश को प्रकट करने वाला मत नहीं होता। यू० एस० ए० में पार्टी

उत्तेजना (party fever) कम है। इसकी जनता एक विशेष ऊँचे प्रकार के भौतिक रूप (materially) को प्राप्त करने की लालसा वाली है। निर्वाचक मध्यम श्रेणी के पूंजीपति हैं। वे विचारधारा या दार्शनिक सिद्धान्त से प्रोत्साहित नहीं होते। वे मध्य श्रेणी के तथा सज्जन मनोवृत्ति वाले (good-tempered) हैं। वे किसी का पक्ष नहीं लेते और यदि निर्वाचक किसी का पक्ष नहीं लेते तो पक्ष हो ही नहीं सकते।

राजनैतिक दलों का इतिहास (History of Political Parties)—यह सत्य है कि अमेरिका के संविधान के निर्माताओं ने राजनैतिक दलों को अव्याप्तनीय^१ समझा था, किन्तु अमेरिका की राजनीति में पार्टियाँ आरम्भ से ही प्रकट हुईं। हैमिल्टन के नेतृत्व में फ़ेडरलिस्टों (Federalists) ने दृढ़ केन्द्रीय सरकार का समर्थन किया। वे कुलीन वर्ग (Aristocratic Class) के थे। वे प्रबल हो गये क्योंकि उनका समर्थन राष्ट्रपति वॉशिंगटन ने किया। दूसरी ओर डेमोक्रेटों का नेता जैफरसन था। उनका उद्देश्य राज्यों की प्रभुता (State-Sovereignty) तथा राज्य के अधिकारों को सुरक्षित करना था। उन्होंने समानता, स्वतन्त्रता तथा बन्धुत्व (fraternity) के सिद्धान्तों का प्रचार किया। रिपब्लिकन १८०० से १८२४ तक सत्ताधारी रहे। तब पार्टी राजनीति में उथल-पुथल हुई। डेमोक्रेट १८२८ से १८४० तक सत्ताधारी रहे। डेमोक्रेटिक पार्टी की सर्वोच्चता (supremacy) उस समय समाप्त हो गई जबकि दासता के प्रश्न पर सम्पूर्ण पार्टी व्यवस्था अस्त-व्यस्त हो

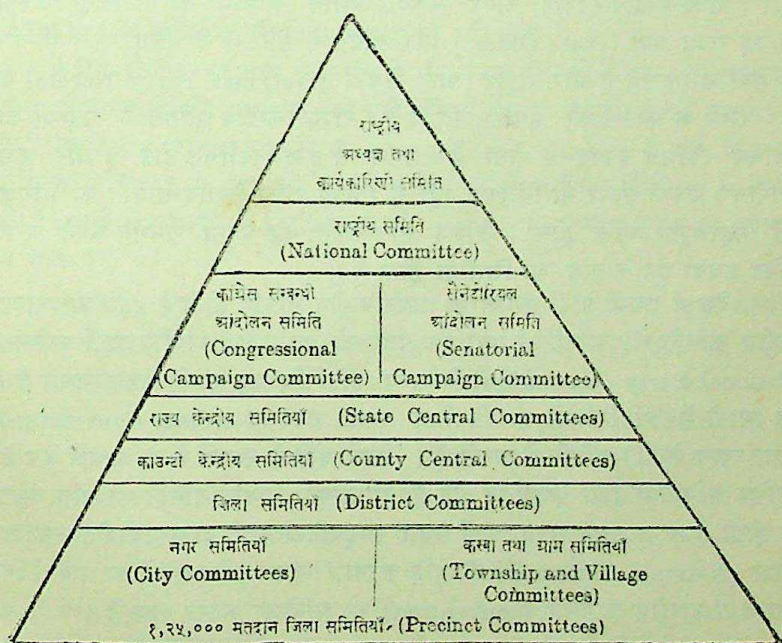
१. वॉशिंगटन के अनुसार, “किन्तु कभी-कभी राजनैतिक पार्टियों की उपर्युक्त प्रकार की संस्थाएँ तथा संगठन सार्वजनिक उद्देश्यों को पूरा कर सकती हैं; समय तथा परिस्थितियों के मध्य उनके शक्ति-शाली प्रेरक (engine) बन जाने की सम्भावना है जिसके द्वारा कपटा, महत्वाकांक्षी तथा सिद्धांत-हीन व्यक्त जनता की शक्ति को नष्ट करने तथा शासन को अधिकृत करने में सफल होंगे।” पुनः “मैंने राज्य में दलों के भयसूचक संकेतों के सम्बन्ध में उनकी भौगोलिक विभिन्नताओं के आधारविषयक निर्देशनों को पहले ही व्यक्त कर दिया है। अब मैं आप को अधिक न्यायिक विचारों के साथ गंभीर रूप से साधारण दलीय भावना के घातक प्रभावों के विरुद्ध चेतावनी देता हूँ। यह सदा सार्वजनिक परिषदों (Public Councils) को व्यग्र करती है तथा सार्वजनिक प्रशासन को दुर्बल बनाती है। यह जन-समुदाय को दूषित ईर्ष्याओं तथा झूठी चेतावनियों से भड़काती है। एक की शत्रुता को दूसरे के विरुद्ध प्रज्वलित तथा आक्रामक उपद्रवों तथा राजविद्रोहों को उत्तेजित करती है। कहा जाता है कि स्वतन्त्र देशों में पार्टियाँ सरकार के कार्य पर स्वस्थ अवरोधक हैं और स्वतन्त्रता की भावना को जीवित रखने में सहायक होती हैं। सम्भवतः यह किसी सीमा तक सत्य है और राजतन्त्रात्मक सरकारों में देशभक्ति की भावना को यदि सहायुभूति से नहीं तो अनुग्रह से देख सकती हैं। परन्तु प्रजातन्त्रीय अर्थात् पूर्णतः निर्वाचित सरकारों में यह ऐसी भावना है जिसे न तो उत्साहित करना है और न जिसकी आग को बुझाना है। इसकी लपटों को प्रज्वलित होने से रोकने के लिए निरन्तर सावधानी की आवश्यकता है अन्यथा इससे लाभ के स्थान पर हानि हो जाएगी।” मैडिसन ने पार्टियों की प्रतिहिंसा की भावना को इन शब्दों में व्यक्त किया है: “मुनिर्मित यूनियन के द्वारा की गई प्रतिज्ञाओं के अनेकानेक लाभों में कोई भी इसकी प्रवृत्ति को नष्ट करने तथा प्रतिहिंसा को नियन्त्रित करने की अपेक्षा अधिक औचित्यपूर्ण तथा विकासोन्मुखी नहीं है। मैं समझता हूँ कि दल बहुमत अथवा अल्पमत नागरिकों का एक समूह है जो दूसरे नागरिकों के हितों के विपरीत प्रवृत्त तथा संगठित हुआ है अथवा जनसमूह के पूर्ण स्थायी हितों का विरोध करता है।”

गई। यदि दक्षिणी राज्यों ने मध्यमार्ग अपनाया होता तो डेमोक्रेट सत्ताधारी बने रहते, किन्तु लिंकन के नेतृत्व में रिपब्लिकनों ने दासता के प्रश्न का लाभ उठाया।

लिंकन राष्ट्रपति निर्वाचित हुआ और दास प्रथा के उन्मूलन से रिपब्लिकन पार्टी को बड़ा यश प्राप्त हुआ। एक बार सत्ताधारी बनते ही पूर्वी राज्यों के बड़े उद्योगपतियों और पश्चिम के कृषकों को बिना कर के भूमि (free grants of land) देकर अपनी स्थिति को दृढ़ करने के लिए पूर्व तथा पश्चिम को ठोस प्रकार से संयुक्त किया। रिपब्लिकनों ने संघीय समर्थन तथा सड़क और रेल निर्माण के ठेकों के द्वारा अपनी स्थिति दृढ़ की। जिस काल में रिपब्लिकन सत्ताधारी रहे उसमें डेमोक्रेटिक पार्टी बहुत दुर्बल हो गई।

१८२५ से १८८६, १८६३ से १८६६, १८९३ से १८९९ और १८३३ से १८५२ तक डेमोक्रेटों का शासन रहा। १८५२ में, ग्राइज़नहावर के नेतृत्व में रिपब्लिकनों ने शक्ति प्राप्त की।

स्थायी पार्टी संगठन (Permanent Party Organisation)—दोनों प्रमुख पार्टियों का स्थायी संगठन प्रायः समान है और उसे निम्न चित्र द्वारा प्रकट किया जा सकता है—



किन्तु, पार्टी की प्राथमिक समितियाँ (Primaries) और सभाएँ (Conventions), सामयिक संगठन (periodic organization) हैं जिनकी बैठक प्रति वर्ष अथवा कभी-कभी होती है।

यू० एस० ए० में स्थायी पार्टी संगठन की इकाई (unit) मतदान जिले (Precinct) हैं और उनका आकार जनसंख्या के घनत्व और मतदाताओं की संख्या पर निर्भर करता है जिससे निर्वाचन अधिकारी सुविधा से उनका प्रबन्ध कर सके। औसत संख्या १०० और ५०० के मध्य में होती है। यू० एस० ए० में लगभग १२,५००० मतदान-जिला समितियाँ और इकाइयाँ हैं। पार्टी के मतदान के लिए जिला समिति के अध्यक्ष का कर्तव्य क्षेत्र के मतदाताओं से सम्बन्ध स्थापित कर उनका समर्थन प्राप्त करने के लिए समस्त संभव प्रयत्न करना है।

नगरों में मतदान-जिला समितियों के ऊपर वार्ड समिति होती है। वार्ड में से नगर प्रतिनिधि (City Councillors) निर्वाचित होते हैं। वे प्रमुख रूप से नगरपालिकाओं के कार्यों से सम्बद्ध रहते हैं। स्थानीय समस्याओं की देख-भाल करने के लिए ग्राम समितियाँ अथवा कस्बा समितियाँ स्थापित की गई हैं।

काउन्टी केन्द्रीय समिति समस्त छोटी समितियों के कार्यों को समन्वित करती है। उनका सम्बन्ध काउन्टी सरकारों तथा राज्य केन्द्रीय समितियों से सम्बन्धित समस्त विषयों से होता है। जिला समितियाँ भी होती हैं। विभिन्न राज्यों तथा नगर और ग्राम क्षेत्रों में जिला समितियों की स्थिति में भिन्नता है।

राज्य-केन्द्रीय-समिति राज्य में पार्टी मशीन के कार्य का निरीक्षण करती है। वह राज्य पदों (State Offices) और कांग्रेस के सेंनेटरों के लिए पार्टी आन्दोलन संगठित करती है और राष्ट्रीय पार्टी टिकटों (National Party Tickets) के लिए राज्य के प्रयत्नों को संगठित करती है। राज्य केन्द्रीय समिति के सदस्यों का निर्वाचन विभिन्न प्रकार से होता है। उनमें से कुछ निर्वाचित होते हैं और कुछ मनोनीत। उनकी संख्या भी निश्चित नहीं है। कभी राज्य केन्द्रीय समिति का अध्यक्ष कोई महत्वपूर्ण व्यक्ति होता है लेकिन साधारणतः वह अपना समर्थन करने वाले व्यक्ति अथवा ग्रुप के हाथ का खिलौना होता है।

देश में स्थायी पार्टी संगठन के ऊपर राष्ट्रीय समिति होती है। प्रत्येक राज्य राष्ट्रीय समिति में एक महिला तथा एक पुरुष को भेजता है। राष्ट्रीय पार्टी सम्मेलन (National Party Convention) के राज्य प्रतिनिधि उनका निर्वाचन करते हैं। कुछ स्थानों में प्रतिनिधियों का निर्वाचन राज्य सम्मेलन (State Convention) अथवा राज्य केन्द्रीय समितियाँ करती हैं। केवल थोड़े से स्थानों में वे प्रत्यक्ष रूप से प्राथमिक समितियों द्वारा निर्वाचित होते हैं। सामान्यतः राष्ट्रीय समिति की शक्ति बहुत बड़ी होती है किन्तु उसने अपना कार्य केवल राष्ट्रपति-प्रत्याशी द्वारा मनोनीत राष्ट्रीय अध्यक्ष (National Chairman) की पुष्टि करना, अन्य अधिकारियों का निर्वाचन करना तथा राष्ट्रीय सम्मेलन (convention) का आयोजन करना रखा है।

सामान्य विधि यह है कि राष्ट्रपति-प्रत्याशी राष्ट्रीय समिति के अध्यक्ष को चुनता है और समिति उसको औपचारिक रूप से निर्वाचित करती है। वह आन्दोलन (campaign) में अपनी पार्टी को जिताने की योजना करता है। उसके कर्तव्य ऐसे हैं जिनको केवल ऊँची स्थिति का राजनीतिज्ञ ही पूरा कर सकता है। उसमें उत्साह, चातुर्य तथा असीमित शक्ति (tact and boundless energy) होनी

चाहिए। रे के अनुसार, “वह वारीकियों को समझने वाला हो, सामान्य स्थिति का ठीक अनुमान लगा सके, और कठोर कार्य करने के लिए अपरिमित सामर्थ्यवान हो। दल के नेता उस पर विश्वास करें और जनता की भावना को समझने का उसे अन्तर्ज्ञान (intuitive grasp) हो। वह संगठन के प्रत्येक भाग से सम्बन्ध रखे तथा समय-समय पर सब से प्रमुख तथा संदिग्ध राज्यों के राज्य-अध्यक्षों से मिलता रहे। उसे नाराज न करने वाला, रहस्य रखने वाला (secretive) होने के साथ ही उपगम्य (approachable), सहायकों के चुनने में चतुर, पार्टी के सर्वाधिक प्रभावशाली कार्यकर्ताओं पर पूरा अधिकार रखने वाला होना चाहिए और उसमें एकता से कार्य कराने की क्षमता होनी चाहिए।” अध्यक्ष को विरोधी दल की दुर्बलताओं को जानना चाहिए और अपने दुर्ग की कमियों की मरम्मत करानी चाहिए। वही यह निश्चित करता है कि पार्टी का धन निर्वाचनों में किस प्रकार से व्यय किया जाये। पार्टी की विजय होने पर साधारणतः नियुक्तियाँ करने में अध्यक्ष का पर्याप्त भाग रहता है। उसे देखना चाहिए कि उनको पुरस्कार मिले जिन्होंने पार्टी की सहायता की थी। राष्ट्रीय पार्टी के मन्त्री तथा कोषाध्यक्ष को भी महत्वपूर्ण अधिकार हैं। उनका कर्त्तव्य लिखा-पढ़ी (correspondence) की ओर ध्यान देना, तथा समस्त प्रचार-तन्त्र का संगठन करना है। प्रत्येक राष्ट्रीय समिति में कार्यकारिणी, अर्थ, प्रचार, आदि अनेक उपसमितियाँ या सहायक समितियाँ ।

राष्ट्रीय समिति का कार्य राष्ट्रपति के निर्वाचन तक ही सीमित है। कांग्रेस सम्बन्धी आन्दोलन समिति अमेरिका की प्रतिनिधि सभा के प्रत्याशियों की सहायता के लिए होती है। आन्दोलन समिति (campaign committee) का विचार रिपब्लिकनों में १८६६ में पैदा हुआ। आन्दोलन समितियाँ केवल निर्वाचनों में कार्य करती हैं। पार्टी प्रत्याशियों को निर्वाचित कराने के लिए प्रत्येक सम्भव उपाय का प्रयोग किया जाता है।

पार्टी-कोष (Party Finances)—निर्वाचनों के दिनों में प्रत्येक दल लाखों डालर व्यय करता है। रेडियो, समाचार पत्रों तथा साहित्य के द्वारा प्रचार करने के लिए धन की आवश्यकता होती है। १९३६ में डेमोक्रेटों ने ५० लाख डालर तथा रिपब्लिकनों ने ९० लाख डालर व्यय किए। १९३९ का हैच एक्ट (Hatch Act of 1939) जैसा कि १९४० में संशोधित हुआ, किसी एक आन्दोलन में तीस लाख डालर से अधिक व्यय करने पर प्रतिबन्ध लगाता है। किन्तु, व्यय को राज्य पार्टी संगठन अथवा अन्य सहायक पार्टी के खाते में दिखा कर उक्त अधिनियम को महत्वहीन कर दिया गया है। अनुमान है कि १९४० में रिपब्लिकनों ने १५० लाख और डेमोक्रेटों ने ६० लाख डालर व्यय किए। १९४४ में रिपब्लिकनों ने १३० लाख और डेमोक्रेटों ने ७५ लाख डालर व्यय किए।

समस्त धन विभिन्न स्रोतों से प्राप्त होता है। कुछ रुपया वे व्यक्तित्व देते हैं जो पार्टी के कार्यक्रम से प्रभावित हैं अथवा उसमें विशेष रूप से उनके स्वार्थ निहित होते हैं। कुछ दान वे व्यक्ति देते हैं जो कुछ प्राप्ति की आशा करते हैं। कभी-कभी धन ऊँचे मूल्य के भोजों (high-priced dinners), पुस्तकों के विक्रय और ट्रेड

यूनियनों के चन्दे से प्राप्त होता है। लोक-उपयोगिता कम्पनी निर्माण अधिनियम, १९३५ (Public Utility Holding Company Act of 1935) के कारण निगम (corporations) पार्टियों को चन्दा नहीं दे सकते। इसलिए निगमों के उच्चाधिकारी चन्दा देते हैं और उनको बोनस तथा अन्य व्ययों से पूरा कर लिया जाता है। पार्टी के पदाधिकारी पर्याप्त धन देते हैं। कभी-कभी धनी प्रत्याशी पार्टी को पर्याप्त धन देते हैं और उनको “मोटी विल्लियाँ” (fat cats) कहा जाता है।

पाँटर के अनुसार, “अमरीका में, ग्रेट ब्रिटेन की ही तरह, अनुकूल नीतियों के लिए धन एकत्र करना बिल्कुल भ्रष्ट नहीं समझा जाता। इस प्रकार से किसी ऐसे दल को सहायता देना, जो शुद्ध खाद्य तथा मद्य कानून (drink law) को शिथिलता से प्रशासित करता है, भ्रष्ट समझा जाता है परन्तु किसी ऐसे दल को सहायता प्रदान करना भ्रष्ट नहीं समझा जाता जो प्रथमतः ही किसी प्रभावशाली कानून को पारित करने को अस्वीकृत कर देता है। ब्रिटेन की भाँति अमरीका में, भ्रष्टाचार के बगैर ही धन एकत्र करने का और विशेष रूप से व्यावसायिक दल में अच्छा क्षेत्र है। वस्तुतः पीढ़ियों से प्रचलित परस्पर्राएँ सरलता से नहीं हटायी जातीं। उदाहरण-स्वरूप, प्रत्येक पदारूढ़ व्यक्ति (office holder) को साधारण रीति से उसके वेतन की न्यूनतापूर्ति (supplementing) करने से रोकना बड़ा ही कठिन है। न्यूयार्क के राज्यपाल (Governor) ड्यूई (Dewey) ने अपनी मशीन को ‘साफ़’ रखना चाहा परन्तु उसने इसे कठिन कार्य पाया। १९५३ में, उसने राज्य-सैनेट (State Senate) में रिपब्लिकन दल के बहुमत-प्राप्त नेता को त्याग-पात्र देने को बाध्य किया, जब यह पता चला कि उस नेता ने एक सजायापता श्रमिक-धूर्त (labour racketeer) से जेल में मुलाकात की थी, और १९५३ में सामान्य रूप से राज्य कार्य चलाने में उसको प्रमुख रिपब्लिकन राजनीतिज्ञों के भ्रष्ट व्यवहारों से निबटना पड़ा। तो भी संक्षेप में राजनीतिक लाभ होने पर सावधानी की नीति चालू रखी जा सकती है।

यह स्मरणीय है कि बहुधा पार्टियों का नियन्त्रण एक अनियन्त्रित शासक (autocrat) अथवा गुप के हाथ में होता है। बॉस (Boss) एक राजनैतिक नेता होता है जोकि भ्रष्टाचार, लूट (Spoils) और अनुग्रह के द्वारा शक्ति सम्पादित करता है। व्यक्ति अथवा गुप पार्टी मशीन के द्वारा शासन करता है। राजनैतिक मशीन तथा ‘बॉस’ भ्रष्टाचार, अनुग्रह (patronage), विशेष पक्षपात तथा कठोर दलीय अनुशासन के द्वारा अपनी स्थिति को दृढ़ रखते हैं।

सामयिक संगठन (Periodic Organization)—यह पूर्व ही निर्दिष्ट किया जा चुका है कि राजनैतिक पार्टियों के सामयिक संगठन में प्राथमिक समितियाँ (Primaries) और सम्मेलन (Conventions) जोकि वार्षिक रूप से अथवा कभी-कभी होते हैं, पार्टी से सम्बन्धित विशेष प्रश्नों का निर्णय करते हैं। आरम्भ में, अमेरिका के राज्यों में विभिन्न निर्वाचित पदों के प्रत्याशियों का चयन पार्टी नेताओं की बैठकों में किया जाता है। उसके पश्चात्, उनका चयन प्रत्येक पार्टी की विधायी बैठकों (Legislative Caucuses) में किया जाने लगा। प्रत्याशियों के चुनाव के

लिए दल के नेताओं की अनौपचारिक गुप्त बैठक को काकस कहते हैं। पार्टी के नेताओं की गुप्त अनौपचारिक बैठकों के द्वारा प्रत्याशियों के चयन में पर्याप्त भ्रष्टाचार और पड़्यन्त्रों का बोलवाला था। उस प्रथा को छोड़कर सम्मेलन प्रणाली को अपनाया गया। पार्टी के प्रतिनिधियों (delegates) की बैठक को सम्मेलन या कन्वेंशन (Convention) कहते हैं और पार्टी के सदस्य सम्मेलन द्वारा चुने गए व्यक्तियों को मान्य करने के लिए बाध्य हैं। बड़ी-बड़ी आशाएँ की गयीं थीं लेकिन बुराईयों का परित्याग न किया जा सका क्योंकि गुट-नेता (Bosses) सम्मेलनों पर भी दबाए रहते थे। यह अनुभव किया गया कि निष्कपट नागरिकों के लिए निर्वाचन में मनोनीत होने का कोई अवसर नहीं था। परिणाम यह हुआ कि सम्मेलन-व्यवस्था समाप्त की गई और अधिकांश राज्यों में उसका स्थान प्रत्यक्ष प्राथमिक मतदान (Direct Primaries) की व्यवस्था ने ले लिया।

प्रत्यक्ष प्राथमिक मतदान की व्यवस्था के अन्तर्गत, विभिन्न निर्वाचित पदों के लिए प्रत्याशियों का मनोनयन प्रत्यक्ष मतदाताओं के द्वारा होता है। प्राथमिक मतदान तीन प्रकार का है : सार्वजनिक (Open), गुप्त (Closed) और निष्पक्ष (Non-partisan)। सार्वजनिक प्रत्यक्ष प्राथमिक मतदान (Open Direct Primaries) के अन्तर्गत प्रत्येक मताधिकारी को सब दलों के मत पत्र (Ballots) दिये जाते हैं और वह अपनी इच्छानुसार मत दे सकता है। गुप्त प्रत्यक्ष प्राथमिक मतदान (Closed Direct Primary) केवल पार्टी के सदस्यों के लिए खुला रहता है। गुप्त प्रत्यक्ष प्राथमिक प्रणाली के अन्तर्गत मताधिकारी को दिए गए मतपत्र में विभिन्न प्रत्याशियों की पार्टियों का उल्लेख नहीं होता।

प्रत्यक्ष प्राथमिक मतदान प्रणाली के प्रयोग से पता चलता है कि इस प्रणाली ने भी सन्तोषजनक समाधान प्रस्तुत नहीं किया है। प्रत्यक्ष प्राथमिक मतदान भी नेताओं के नियन्त्रण में रहता है, जो कि अपने आपको और अपने मित्रों को मनोनीत करा लेते हैं। अपनी इच्छा के अनुसार कराने के लिए नेता और उनके सेवक अपनी इच्छानुसार कार्य करने के लिए जालसाजी और शक्ति का प्रयोग करते हैं। कोई आश्चर्य नहीं कि अच्छे नागरिक प्रत्यक्ष प्राथमिक मतदान से दूर रहते हैं।

राजनीतिज्ञ साधारणतया प्रत्यक्ष प्राथमिक मतदान (Primary) नहीं चाहते। यह विवाद किया जाता है कि प्रत्यक्ष मतदान ने दल की निष्ठा को बहुत अधिक हानि पहुँचाई है तथा दल की एकता तथा संगठन को नष्ट किया है। पार्टी के किसी अन्य सदस्य के अनुरूप हुए वगैर भी; कोई मनुष्य अपनी याचिका (petition) घुमा सकता है, मत-पत्र (Ballot) पर अपना नाम रखवा सकता है और नामजद भी हो सकता है। सम्भवतः यह काँकस अथवा सम्मेलन प्रणाली के अन्तर्गत घटित नहीं हो सकेगा। प्रत्यक्ष प्राथमिक मतदान व्ययसाध्य है और यह व्यय सम्बन्धित दलों के द्वारा सहन न किया जाकर जन-कोष (public treasury) के द्वारा सहन किया जाता है। मतदाता स्वतः ही निर्वाचनों से ऊँचे होते हैं और प्रत्यक्ष प्राथमिक मतदान की स्वतन्त्रता सदस्यों के लिए नियमित चुनाव आन्दोलन के साथ दूसरा एक और चुनाव आन्दोलन चालू करने को आवश्यक बना देती है। यह

प्रणाली नागरिक क्षेत्रों को सुविधाजनक है, जहाँ कि निर्वाचन-स्थलों (polls) की दूरी कम होती है तथा मतदान अपेक्षाकृत आसान है। ग्रामीण क्षेत्रों के विषयों में अधिक दूरी के कारण और निर्वाचन स्थलों तक जाने के लिए समय की आवश्यकता के कारण मतदान असुविधाजनक है। यह अस्वीकार नहीं किया जा सकता कि प्रचलित प्रणाली में कुछ विशेष दुर्गुण हैं, परन्तु यह माना जाता है कि नामजद करने की प्रक्रिया (nominating procedure) पर जनता को प्रत्यक्ष नियन्त्रण देना कुल मिलाकर लाभदायक है। जब तक इससे अधिक अच्छी प्रणाली आविष्कृत नहीं की जाती, तब तक प्रत्यक्ष प्राथमिक मतदान प्रणाली सर्वोत्तम प्रणाली होती है।

विभिन्न पार्टियाँ (Various Parties)—रिपब्लिकन तथा डेमोक्रेट पार्टियों के अतिरिक्त यू० एस० ए० में कुछ अन्य छोटी पार्टियाँ हैं। १८७२ में प्रोहिबिशन पार्टी ने अपना सम्मेलन किया। वह मादक द्रव्यों के निर्माण, आयात तथा विक्रय के विरुद्ध है। १९२० तक उसका उद्देश्य नशाबन्दी के लिए आन्दोलन करना था और जब नशाबन्दी हो गई तब उसका काम यह देखना हो गया कि उस कानून का पालन किया जाए। किन्तु, जब १९३३ में नशाबन्दी समाप्त कर दी गई तब यह पार्टी पिछड़ गई किन्तु वह अपने उद्देश्य के वास्ते समर्थन प्राप्त करने के लिए पुनः प्रयत्नशील है।

आरम्भ में, समाजवादी श्रमिक पार्टी (Socialist Labour Party) और समाजवादी जनतन्त्रीय पार्टी (Socialist Democratic Party) थीं। किन्तु बाद में वे दोनों यू० एस० ए० की समाजवादी पार्टी में संयुक्त हो गईं। उसका कार्यक्रम रेल, सड़क, तार, टेलीफोन पर जनता का स्वामित्व, खानों, वनों तथा अन्य प्राकृतिक साधनों पर राज्य का स्वामित्व (ownership), उद्योग का समाजीकरण, बेकारों के लिए काम, सामाजिक सुरक्षा हितों का प्रसार, समस्त देश में आरम्भण (Initiative) तथा जन-निर्देश (Referendum) को अपनाना, अमेरिका की सैनेट के उन्मूलन आदि हैं।

अमेरिका में साम्यवादी (Communist) पार्टी भी है। वह सुसंगठित पार्टी है और विभिन्न पदों के लिए अपने प्रत्याशी खड़े करती है। यह निर्देश किया जाता है कि उसकी शक्ति अनुमान से अधिक है। अमेरिका में साम्यवाद के विरुद्ध प्रबल भावना है और इसलिए साम्यवादी पार्टी की सफलता के अवसर अति न्यून हैं।

अमेरिका के विभिन्न श्रम वर्गों का निर्देश भी किया जा सकता है। वे अमेरिका का श्रमिक संघ (American Federation of Labour), औद्योगिक संगठनों की कांग्रेस और रेल सड़क भाई चारा (Rail Road Brotherhoods) हैं। इन ग्रुपों के बहुत सदस्य हैं और उनके नेताओं का पर्याप्त प्रभाव है।

यू० एस० ए० में द्वि-पार्टी व्यवस्था ठीक प्रकार से कार्य करती है और अन्य पार्टियों के लिए अधिक अवसर नहीं है। प्रो० मनरो के अनुसार, “जबकि द्वि-पार्टी व्यवस्था ठीक प्रकार से कार्य कर रही है, तब तीसरी अथवा चौथी पार्टी के लिए कोई स्थान नहीं। साधारणतः अनेक पार्टियों के प्रकट होने का कारण धार्मिक, सामाजिक अथवा वर्गीय भावनात्मक विषयों को राजनीति से सम्बद्ध करना है। नियमानुसार उनका जीवन अल्पकालीन होता है और वे एक विषय पर आधारित संगठन

होते हैं। वे किसी वर्ग के लिए कुछ वस्तु चाहते हैं जो कि अपने आप को बहुमत दल द्वारा अपकारित तथा उपेक्षित समझता है। एक सुव्यवस्थित संगठित पार्टी व्यवस्था के अन्तर्गत, वे विषय जिनको वास्तव में वोटर्स की बड़ी संख्या चाहती है एक या दो नियमित संगठनों के द्वारा अपना लिये जाते हैं और उनको उस समय से पूर्व अपने कार्यक्रम का अंग बना लेते हैं जबकि नई पार्टी उन पर संगठित हो सके। और यद्यपि एक तीसरी पार्टी किसी विषय पर अधिकार कर सकती है तथापि उसे राष्ट्रीय राजनीति में शक्ति प्राप्त करने के लिए नेता, मशीनरी और कोष चाहिए। तीसरी पार्टियाँ समय-समय पर राजनैतिक आकाश में प्रकट होती हैं, कुछ समय के लिए प्रचण्डता से चमकती हैं, किन्तु उनका जीवन-काल छोटा होता है।”

Questions for Revision

1. Describe the organisation and working of the Party System in the U. S. A. Point out its difference with the party system in England.
2. Discuss the role played by the party system in the working of the American Constitution.
3. “American parties are historical, sectional and non-doctrinal; the services that the parties perform in the political life of the nation is to arrange for the election of public officials.” (Brogan). Discuss.
4. “The stone which the builders rejected has become the chief stone of the corner.” (Munro). Discuss.
5. Why has the American party system opened the way to the greatest political abuses ?

अध्याय १५

राज्य सरकार तथा प्रशासन

(State Government and Administration)

अमेरिका की राज्य शासन विधि (polity) में राज्यों के महत्त्व पर जितना बल दिया जाए उतना ही थोड़ा है। प्रो० मनरो के अनुसार, “राज्य अब भी वह धुरी है जिसके चारों ओर अमेरिका की समस्त राजनैतिक व्यवस्था चक्कर काटती है। यदि राज्य न हों तो राष्ट्रीय सरकार कार्य नहीं कर सकती; राष्ट्रपति निर्वाचित नहीं हो सकता, न कांग्रेस के सदस्य निर्वाचित हो सकते हैं; क्योंकि कांग्रेस सम्बन्धी जिलों को बनाने, मतदाता सूची तैयार करते और निर्वाचनों की मशीनरी को नियुक्त करने का कार्य राज्य करते हैं। राष्ट्र की संगठित पार्टी चेतना भी उनमें पाई जाती है जो निर्वाचित संस्थाओं के वास्तविक संचालन में महत्वपूर्ण है। राष्ट्रीय पार्टियाँ पृथक्-पृथक् राज्यों की अपनी-अपनी पार्टियों के कार्य को समस्त राष्ट्र के चुनाव आन्दोलन में समन्वित (co-ordinate) करती हैं। फिर, राज्य विधानमण्डल की कार्यवाही के बिना संघीय संविधान में कोई औपचारिक संशोधन नहीं किया जा सकता। इसी प्रकार से, यदि राज्य का अस्तित्व न रहा तो राष्ट्रीय नगरों तथा कस्बों की सरकारें नहीं हो सकती; क्योंकि इन सबकी शक्ति तथा उनका वैधिक (legal) अस्तित्व भी राज्य संविधान और राज्य के कानून के कारण ही है।”

जब १७८६ में अमेरिका का संविधान लागू हुआ, तब यू० एस० ए० में राज्यों की संख्या १३ थी, किन्तु अब उनकी संख्या ४९ है। संयुक्त राज्य अमेरिका के राज्य जनसंख्या, क्षेत्रफल तथा भौगोलिक और आर्थिक परिस्थितियों में एक दूसरे से पर्याप्त भिन्न हैं। समस्त राज्यों का अपना-अपना संविधान है और वे संविधान उस अमेरिकी संविधान के अंग नहीं हैं जिसे १७८६ में लागू किया गया था। लार्ड ब्राइस के अनुसार, “अमेरिका के राजनैतिक इतिहास में राज्यों के संविधान सबसे प्राचीन हैं क्योंकि वे राजकीय औपनिवेशिक अधिकार-पत्रों (Royal Colonial Charters) के पूर्व रूप तथा प्रतिनिधि (Representatives) हैं जिनके द्वारा अमेरिका में आरम्भ में अंग्रेजी उपनिवेश बनाए गए थे और जिनके द्वारा अनेक स्थानीय सरकारें स्थापित की गई थीं, जो कि अंग्रेजी क्राउन और अन्तिम रूप से ब्रिटिश संसद के अधीन थीं। अधिकांश संविधानों के सिद्धान्त प्रायः समान हैं। पुनः, ब्राइस के शब्दों में, “उनमें हम इंग्लैंड की प्राचीन संस्थाओं तथा अधिकार-पत्रों द्वारा प्रदान की हुई निगमों (Corporations) की नकल पाते हैं और इंग्लैंड की संसद तथा अंग्रेज जाति की शासन बुद्धि ने उन पर इतना प्रभाव डाला कि ऐसा प्रतीत होता है कि वे १८ वीं शताब्दी के इंग्लैंड की शासन-व्यवस्था से पर्याप्त समानता रखते हैं।”

प्रायः समस्त राज्य संविधानों में शक्ति-विभाजन का सिद्धान्त (The Principle of Separation of Powers) पाया जाता है। प्रत्येक संविधान की शक्ति का स्रोत जनता है। राज्यपालों, न्यायाधीशों तथा विधानमण्डल के सदस्यों के निर्वाचन का उपबन्ध किया गया है। जननिर्देश (referendum), आरम्भण (initiative) तथा प्रत्याहरण (recall) के लिए भी उपबन्ध है। काउण्टी, नगर, टाउनशिप, ग्राम आदि की स्वायत्त संस्थाओं की भी व्यवस्था की गई है।

राष्ट्रीय सरकार ने समस्त राज्यों को कुछ गारंटियाँ दी हैं। संविधान उपबन्ध करता है कि “राष्ट्रीय सरकार प्रत्येक राज्य में गणतन्त्रीय शासन-व्यवस्था की गारंटी करेगी।” प्रत्येक राज्य की विदेशी आक्रमण से रक्षा की जाएगी। यदि किसी राज्य में हिंसा हो तो सम्बन्धित राज्य के विधानमण्डल अथवा कार्यपालिका की प्रार्थना पर संघ सरकार सहायता करेगी।

शक्ति-विभाजन (Division of Powers)—जहाँ तक संघ सरकार और राज्य सरकारों के बीच में शक्तियों के विभाजन का प्रश्न है, दोनों को सीमित अधिकार प्राप्त हैं। संघीय सरकार की शक्तियों का उल्लेख संविधान में किया गया है। यह सत्य है कि राज्यों की शक्तियाँ मौलिक (original) तथा सहज (inherent) हैं, किन्तु उन पर अनेक प्रतिबन्ध लगे हैं। उनको वे शक्तियाँ प्राप्त नहीं हैं जो कि संविधान के द्वारा संघ सरकार को सौंपी गई हैं। “कोई राज्य कोई ऐसा कानून न तो बनाएगा और न लागू करेगा जो कि संयुक्त राज्य के नागरिकों को प्राप्त विशेषाधिकारों (privileges) तथा उन्मुक्तियों (immunities) को इस प्रकार कम करे कि जिससे कानून की उचित प्रक्रिया के बिना किसी व्यक्ति के जीवन, स्वतन्त्रता अथवा सम्पत्ति को छीना जा सके और न किसी व्यक्ति को अपने क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत कानून का समान संरक्षण (equal protection) देने से इन्कार किया जा सके।” राज्य सरकारें संधियाँ या युद्ध-घोषणा नहीं कर सकतीं तथा संविदा के दायित्वों (obligations) को कम नहीं कर सकतीं। यह देखना संघीय सरकार का कर्तव्य है कि प्रत्येक राज्य में गणतन्त्रीय शासन-व्यवस्था हो और कोई राज्य संशोधन के द्वारा गणतन्त्रीय ढाँचे को नहीं बदल सकता। राज्य आयात तथा निर्यात ड्यूटियाँ नहीं लगा सकते। वे संघीय साधनों (Instrumentalities) पर कर नहीं लगा सकते। वे न टकसाल खोल सकते हैं और न कागजी मुद्रा (Paper Currency) चला सकते हैं। वे नागरिक अधिकार छीनने वाले विधेयक (Bill of Attainder) तथा एक्स पोस्ट फैक्टो (Ex Post Facto) कानून^१ पास नहीं कर सकते। यद्यपि राज्य किसी व्यक्ति की सम्पत्ति हस्तगत नहीं कर सकते तथापि वे “आरक्षण शक्ति” उपबन्ध के अन्तर्गत सम्पत्ति को विनियमित कर सकते हैं तथा उसमें हस्तक्षेप कर सकते हैं। राज्य की आरक्षण शक्ति की व्याख्या न्यायाधीशों ने अपने विचारों के अनुसार की है। मार्शल के समान न्यायाधीशों ने संघीय सरकार

१. वे कानून हैं जो पास किए जाने से पूर्व किए गए अपराधों पर भी लागू हों।

की शक्तियों में वृद्धि करने का प्रयास किया और टैने के समान न्यायाधीश राज्यों के अधिकारों के पक्षपाती थे ।

राज्यों को कुछ दायित्व सौंपे गए हैं । प्रत्येक राज्य दूसरे राज्य के सरकारी अधिनियमों (Public Acts), रिकार्डों, न्यायिक कार्यवाहियों का पूर्ण विश्वास तथा सम्मान करेगा । यदि एक राज्य का कोई न्यायालय कोई निर्यात दे तो उसे दूसरे राज्य में कार्यान्वित किया जा सकता है और दूसरे राज्य का कर्त्तव्य है कि उसका पालन कराए । यह भी उपबन्ध किया गया है कि अन्य राज्यों से आने वाले नागरिकों के मुकाबले अपने राज्य के नागरिकों से पक्षपात नहीं किया सकता । प्रत्येक राज्य का यह भी कर्त्तव्य है कि न्याय से बच कर भागने वाले अपराधी को पकड़कर उस राज्य को सौंपे जिसमें उस पर अभियोग चलाया जाय ।

राज्य कार्यपालिका (State Executive)—राज्य कार्यपालिका में राज्यपाल, उपराज्यपाल, राज्य-सचिव (Secretary for State), महान्यायवादी (Attorney-General), लेखा-परीक्षक (Auditor), कोषाध्यक्ष तथा निरीक्षक आदि होते हैं । कुछ राज्यों में राज्यपाल दो वर्ष के लिए निर्वाचित होता है और अन्य राज्यों में चार वर्ष के लिए । १९४७ तक न्यू जर्सी (New Jersey) का राज्यपाल तीन वर्ष के लिए निर्वाचित होता था लेकिन १९४७ में उक्त अवधि को बढ़ा कर चार वर्ष कर दिया गया । राज्य की सैनेट में राज्य की प्रतिनिधि सभा राज्यपाल पर महाभियोग चला सकती है । सफल महाभियोग के लिए २/३ बहुमत की आवश्यकता होती है । कुछ राज्यों में राज्यपाल के प्रत्याहरण के लिए भी उपबन्ध रखा गया है । किन्तु केवल उत्तरी डकोटा के राज्यपाल एल० जे० फ्रेजर का १९२१ में प्रत्याहरण किया गया था ।

अधिकांश राज्यों में राज्यपाल के मरने, अपराधी सिद्ध होने अथवा किसी कारण पद त्यागने पर उपराज्यपाल उसका स्थान ग्रहण करता है । उपराज्यपाल साधारणतः उसी प्रकार तथा उसी अवधि के लिए निर्वाचित होता है जैसे कि राज्यपाल । साधारण परिस्थितियों में उसका कर्त्तव्य सैनेट की बैठकों की अध्यक्षता करना है । यदि किसी राज्य में उपराज्यपाल नहीं होता तो राज्य सचिव (Secretary of State) राज्यपाल का स्थान ग्रहण करता है । यदि राज्यपाल का 'प्रत्याहरण' किया जाता है तो जनता प्रत्याहरण के समय अथवा विशेष निर्वाचन में नये राज्यपाल का निर्वाचन करती है ।

अमेरिका के राज्य का राज्यपाल वैधानिक अध्यक्ष ही नहीं होता, प्रत्युत उसको अनेक शक्तियाँ भी प्राप्त हैं । उसके कार्यों में नियुक्तियाँ करना तथा पद-च्युत करना, शासन का निरीक्षण, धन सम्बन्धी कार्य, सैनिक कार्य, केन्द्रीय तथा अन्य राज्यों के शासन से सम्बन्ध रखना, क्षमा देना तथा अनेक विविध विषय प्रमुख हैं । उसकी नियुक्त करने की शक्ति बढ़ रही है । अनेक राज्य-संविधान यह उपबन्ध करते हैं कि राज्यपाल कुछ विशेष अधिकारियों तथा "उन समस्त व्यक्तियों को नियुक्त करेगा जिनके निर्वाचन के लिए कोई और व्यवस्था नहीं की गई है ।" किन्तु राज्यपाल की नियुक्तियाँ राज्य की सैनेट द्वारा पुष्ट की जानी आवश्यक हैं । अभियोग

सूची (Charge-sheet), स्पष्टीकरण (Explanation) तथा सुनवाईयों (Hearings) की आवश्यक विधि का पालन करते हुए कर्मचारियों को हटाने की शक्ति भी राज्यपाल को प्राप्त है। राज्यपाल का कर्तव्य कानूनों का पालन कराना तथा राज्य-कार्यों का नियन्त्रण करना है। यह सब कुछ राज्यपाल के व्यक्तित्व तथा चरित्र पर निर्भर करता है। इस विषय में, पार्टी का नेता होने के नाते उसे जो सम्मान तथा प्राधिकार (authority) प्राप्त हैं, वे उसकी सहायता करते हैं।

राज्यपाल की वित्तीय शक्तियों (financial powers) के सम्बन्ध में कहा जा सकता है कि वह राज्य का वार्षिक बजट तैयार कर विधानमण्डल को विचारार्थ भेजता है। राज्यपाल की सैनिक शक्तियाँ पहले से कम हैं। किन्तु राज्यपाल राज्य मिलिशिया (Militia) तथा राज्य रक्षक-सेना (State Guard) का नाममात्र का कमान्डर-इन-चीफ होता है। राज्यपाल की सैनिक शक्ति का वास्तविक प्रयोग 'एडजुटेंट जनरल' अथवा कोई अन्य अधिकारी करता है। राज्यपाल मिलिशिया के अधिकारी नियुक्त कर सकता है। वह किसी उत्पात अथवा नागरिक गड़बड़ी को शान्त करने के लिए मिलिशिया को आदेश दे सकता है।

राज्यपाल के कुछ कर्तव्य संघीय सरकार के प्रति भी हैं। वह संघ तथा राज्य सरकार के बीच सम्पर्क का मान्य माध्यम (medium) है। संघ सरकार के समस्त आदेश राज्यपाल के द्वारा राज्य को भेजे जाते हैं। संघीय संविधान में संशोधन के प्रस्ताव कांग्रेस राज्यपाल को प्रेषित करती है। जब कभी संघीय सरकार किसी राज्य का सहयोग अथवा सहायता चाहती है, तब वह उस राज्य के राज्यपाल को लिखती है।

राज्यपाल उन अपराधियों के दण्ड को क्षमा अथवा प्रविलंबित (reprieve) कर सकता है जिनको उसके राज्य के कानूनी न्यायालय ने अपराधी घोषित किया हो। यह क्षमा पूर्ण अथवा सशर्त हो सकती है।

राज्यपाल राज्य विधानमण्डल के विशेष निर्वाचन के लिए आदेश दे सकता है। वह राज्य के विभिन्न बोर्डों (Boards) तथा आयोगों (Commission) का पदेव (ex-officio) सदस्य होता है। राज्य में आने वाले प्रमुख आगन्तुकों (visitors) का स्वागत करना उसका विशेषाधिकार है। वह परेडों (parades) का निरीक्षण करता है। वह पार्टी-नेताओं के सम्मेलन आमन्त्रित करता है।

यद्यपि राज्यों के संविधान शक्ति-विभाजन के सिद्धान्त पर आधारित हैं तथापि राज्यपालों का कानून बनाने पर प्रत्यक्ष प्रभाव पड़ता है। राज्यपाल विधानमण्डल का विशेष अधिवेशन बुलाकर अपने द्वारा प्रस्तावित कुछ कानूनों पर विचार करने का आदेश दे सकता है। राज्यपाल अपने प्रभाव से किसी कानून को प्रस्तुत कराकर उसको दोनों सदनों में पारित करा सकता है। उसका कानून बनाने में पूरा-पूरा हाथ रहता है। राष्ट्रपति थ्योडोर रूजवेल्ट के अनुसार, "राज्यपाल की स्थिति में मेरा आघे से अधिक कार्य कानून-निर्माण रहता था।" राज्यपाल पार्टी का नेता होने के कारण अपने प्रभाव का प्रयोग करके वांछित कानून विधानमण्डल से पारित करा सकता है। वह सैनेटर्स तथा प्रतिनिधि सभा के सदस्यों पर अपने विधायी कार्य

क्रम (legislative programme) में सहायता देने के लिए दवाव डाल सकता है। क्योंकि वे काम पाने के लिए लालायित रहते हैं और राज्यपाल को काम देने का अधिकार होता है, इसलिए वह सरलता से विधान-मण्डलों का समर्थन प्राप्त कर लेता है।

राज्यपाल विधान-मण्डल के सदस्यों के हठ के विरुद्ध जनता से अपील कर सकता है। वह अपने विषय को जनता के सम्मुख राज्य के किसी दूसरे व्यक्ति की अपेक्षा अधिक अच्छी तरह रख सकता है।

राज्यपाल को विधान-मण्डल द्वारा पारित किसी अधिनियम को निषेध (Veto) कर पुनर्विचार के लिए भेजने का अधिकार प्राप्त है। उसे विधान-मण्डल द्वारा पारित विधेयक के किसी अंश का निषेध करने की शक्ति प्राप्त है। यह निर्देश किया जाता है कि औशिक निषेध की शक्ति बहुत लाभदायक है और राज्यपाल उन विषयों को काट सकता है जिनको वह नहीं चाहता। किन्तु, इसकी हानि यह है कि इसके द्वारा राज्यपाल विधान-मण्डल के उन सदस्यों पर अनुचित दवाव डालने में समर्थ हो जाता है जिनका स्वार्थ वजट को पास करने में होता है। राज्यों में केन्द्र की अपेक्षा अधिक अवसरों पर निषेधाधिकार का प्रयोग किया गया है। इसके अतिरिक्त, राज्यपाल उस समय अधिकतर अपने निषेधाधिकार का उपयोग करता है जबकि विधान-मण्डल उसका विरोधी हो। कभी-कभी राज्य विधान-मण्डल के सदस्य वजट में कुछ ऐसे विषयों को सम्मिलित कर देते हैं, जिनके विषय में वे जानते हैं कि राज्यपाल उनका निषेध करेगा और इस प्रकार राज्यपाल को बदनाम करने का प्रयत्न करते हैं। एक राज्य सेंनेटर के शब्दों में, “मैं कभी भी किसी कर के पक्ष में अथवा विनियोग (appropriation) के विपक्ष में मत नहीं देता। मैं राज्यपाल को वजट को सन्तुलित करने और बुराई लेने देता हूँ। उसे इसी कार्य के लिए वेतन मिलता है।”

राज्यपालों को राज्य विधान-मण्डल द्वारा पारित कानूनों की व्योरे की बातों का उपबन्ध करने के लिए अध्यादेश (ordinance) जारी करने की भी शक्ति प्राप्त है।

उपर्युक्त विवेचन से स्पष्ट है कि राज्य के राज्यपाल का पद ऐसा नहीं है जिसमें वेतन मिले परन्तु काम कुछ न करना पड़े। “उसके लिए सुव्यस्थित निर्णय (sound judgement), दृढ़ मस्तिष्क और अथक परिश्रम का होना आवश्यक है। इस पद पर आसीन व्यक्ति सब की निगाहों में रहता है और उसके राजनैतिक विरोधी उसकी सदैव आलोचना करते हैं। राज्यपाल से केवल यही आशा नहीं की जाती कि वह तीन या चार व्यक्तियों का कार्य करे प्रत्युत उससे दृढ़तापूर्वक परिणामों को प्राप्त करने की आशा की जाती है जो कि उसके और विधान-मण्डल के बीच में शक्ति-विभाजन के कारण, सदैव उसकी पहुँच के अन्तर्गत नहीं होते।”

राज्य विधान-मण्डल (State Legislature)—नेब्रास्का (Nebraska) राज्य के अतिरिक्त, जिसने १९३४ में एकसदनी (unicameral) विधान-मण्डल के पक्ष में निर्णय किया, यू० एस० ए० के अन्य समस्त राज्यों में द्विसदनी (bicameral) विधान-मण्डल हैं। दोनों सदन सेंनेट तथा प्रतिनिधि सभा (Senate and

House of Representatives) कहलाते हैं। जनता दोनों सदनों का निर्वाचन करती है। दुहराव के दोष (Charge of duplication) से बचने के लिए दोनों सदनों के निर्वाचन-क्षेत्र भिन्न-भिन्न होते हैं। सैनेट के सदस्य काउन्टियों द्वारा निर्वाचित होते हैं और प्रत्येक काउण्टी को समान प्रतिनिधित्व मिलता है, चाहे उसकी जनसंख्या कितनी ही हो। दूसरे ओर, प्रतिनिधि सभा के सदस्य जनसंख्या के आधार पर निर्वाचित होते हैं। प्रतिनिधि सभा के सदस्यों की संख्या सैनेट से अधिक होती है। अमेरिका की सैनेट के समान ही राज्य की सैनेट की अवधि प्रतिनिधि सभा से अधिक है। किन्तु, सैनेट के सदस्यों का एक भाग एक निश्चित अवधि के पश्चात् रिटायर हो जाता है। सैनेट के सदस्यों की आयु प्रतिनिधि सभा के सदस्यों की आयु से अधिक होती है। अधिकांश राज्यों में राज्य विधान-मण्डल के वर्ष में दो सत्र (session) होते हैं किन्तु कुछ राज्यों में विधान-मण्डल का वर्ष में एक सत्र होता है। विधान-मण्डल के सदस्यों को सामान्य विशेषाधिकार (usual privileges) प्राप्त होते हैं। विधेयक (Bill) किसी भी सदन में प्रस्तुत किया जा सकता है परन्तु धन विधेयक प्रतिनिधि सभा में ही प्रस्तुत किए जा सकते हैं। किन्तु सैनेट धन-विधेयक में परिवर्तन कर सकती है। दोनों सदनों में विधेयक स्वीकृत होने के पश्चात् राज्यपाल के पास हस्ताक्षरों के लिए भेजा जाता है। यदि एक सदन किसी विधेयक को स्वीकृत करे और दूसरा अस्वीकृत, तो विधेयक समाप्त हो जाता है। दोनों सदनों द्वारा पारित विधेयक को या तो राज्यपाल स्वीकृत करता है अन्यथा अपनी आपत्तियों के साथ वापस भेज सकता है। किन्तु यदि दोनों सदन उस विधेयक को निर्धारित मतों में पुनः पारित करें तो उस समय राज्यपाल के विरोध के होते हुए भी विधेयक स्वयं कानून बन जाता है। निर्धारित बहुमत भिन्न-भिन्न राज्यों में अलग-अलग है।

राज्य विधान-मण्डल की शक्तियाँ निर्दिष्ट नहीं हैं। जो शक्तियाँ संघीय सरकार को नहीं दी गईं और जिनके लिए राज्य विधान-मण्डल पर रोक नहीं लगायी गई, वे समस्त शक्तियाँ राज्य-विधानमण्डलों को प्राप्त हैं। यह स्पष्ट है कि राज्य विधान-मण्डल अवशिष्ट शक्तियों (residuary powers) का प्रयोग करते हैं। एक समय था जबकि राज्य स्वायत्त-शासन (autonomy) के लिए आग्रह करते थे किन्तु परिवर्तित परिस्थितियों के कारण आजकल संघीय सरकार की शक्तियों में वृद्धि करने की प्रवृत्ति अधिक कार्य कर रही है। परिणाम यह है कि राज्य अधिकाधिक संघीय सरकार के अनुदानों पर निर्भर करते हैं और अपनी स्वतन्त्रता खो रहे हैं। कोई आश्चर्य नहीं कि राज्य विधानमण्डल अपनी पुरानी कार्य शक्ति खो रहे हैं।

यह निर्देश किया जाता है कि राज्यों में कानून निर्माण का स्तर ऊँचा नहीं है। इसके अनेक कारण हैं। विधायकों (legislators) से उन कार्यों को पूरा करने की आशा की जाती है जोकि अन्य देशों में प्रशासकीय अधिकारी प्रशासन-नियमों (Administrative Regulations) अथवा सपरिषद् आदेशों (Orders-in-Council) के द्वारा करते हैं। यू० ए० ए० में प्रत्येक क्षेत्र में पुँज उत्पादन (mass production) की व्यवस्था है और कानून भी इसका अपवाद नहीं। प्रत्येक राज्य को प्रचुर

संख्या में कानून पारित करने पड़ते हैं और कभी-कभी प्रति दिन का औसत चार-पाँच कानून होता है। कार्य के वेग तथा विचार के लिए समय की कमी होने के कारण कानूनों का स्तर निम्न श्रेणी का होना स्वाभाविक है विधायी आयोजन (legislative planning) की भी कमी है। विधान-मण्डल की बैठक के पूर्व बहुत कम समय तैयारी पर लगाया जाता है। इस प्रकार से विधेयकों का मसविदा शीघ्रता से बनाया जाता है और शीघ्रता से पारित कर दिया जाता है। समितियों का पूर्ण लाभ नहीं उठाया जाता। अवस्था को सुधारने के लिए प्रयत्न किए जा रहे हैं।

राज्य संविधान में संशोधन (Amendment of State Constitution)—प्रत्येक राज्य का पृथक् संविधान है और प्रत्येक राज्य में संशोधन विधि भी पृथक् है। पहले राज्य विधान-मण्डल संशोधन को स्वीकार करता है और उसके पश्चात् जनता से स्वीकृति के लिए अनुरोध किया जाता है। सांविधानिक संशोधन को पारित करने के लिए विभिन्न राज्यों में निर्धारित बहुमत अलग-अलग है। सांविधानिक संशोधनों के लिए जन-मत संग्रह करना आवश्यक है। किसी भी राज्य के संविधान में इस प्रकार का संशोधन नहीं किया जा सकता जो संघीय संविधान के प्रतिकूल हो।

राज्य न्यायपालिका (State Judiciary)—मुकदमों को निपटाने के लिए प्रत्येक राज्य की अपनी-अपनी न्याय-व्यवस्था है। राज्य प्रशासन द्वारा स्थापित न्यायालयों और संघीय सरकार द्वारा स्थापित न्यायालयों में कोई शृङ्खला नहीं है। प्रत्येक राज्य में न्यायालयों की चढ़ती हुई सीढ़ियाँ हैं जिनकी शक्तियाँ तथा कार्यों में प्रगति भिन्नता है। प्रायः राज्यों में तीन प्रकार के न्यायालय हैं लेकिन कुछ राज्यों में तीन से अधिक प्रकार के भी हैं। निम्नतम न्यायालय जस्टिस ऑफ़ दी पीस (justices of the peace) हैं जो कि छोटे प्रकार के दीवानी तथा फौजदारी अभियोगों को सुनते हैं। इनके ऊपर काउन्टी अथवा नगर (municipal) न्यायालयों को आरम्भिक (original) तथा अपीलार्थ अधिकार होते हैं। वे जस्टिस ऑफ़ दी पीस के निर्णयों की अपीलें सुनते हैं तथा बड़े अभियोगों अथवा ऊँची राशि से सम्बन्धित अभियोगों की आरम्भिक सुनवाई करते हैं। उनके ऊपर उच्च न्यायालय (Superior Courts) होते हैं जो कि काउन्टी न्यायालयों के निर्णयों की अपीलें सुनते हैं। उनको कुछ अधिक बड़ी राशि से सम्बद्ध अभियोगों को सुनने के विषय में प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार (original jurisdiction) प्राप्त होते हैं। प्रत्येक राज्य में सब प्रकार के अभियोगों की अपीलें सुनने के लिए सुप्रीम कोर्ट होता है। सुप्रीम कोर्ट सर्वोच्च न्यायालय है और उसके निर्णय के विरुद्ध अमेरिका के सुप्रीम कोर्ट में अपील नहीं की जा सकती। यह स्मरणीय है कि अनेक राज्यों में न्यायाधीशों का निर्वाचन होता है। केवल १० राज्यों में ही न्यायाधीशों का निर्वाचन नहीं होता। प्रत्येक राज्य की न्यायिक प्रक्रिया पृथक् है। न्यायाधीशों को महाभियोग द्वारा हटाया जा सकता है। कुछ राज्यों में न्यायाधीशों के प्रत्याहरण की विधि है। यह दशा सन्तोषजनक नहीं है। न्यायाधीशों को प्रभावित करने तथा भ्रष्ट करने की प्रत्येक सम्भावना है। उस न्यायाधीश से न्याय की आशा करना कठिन है जो सदा अपने पुनर्निर्वाचन की सोचता रहता है। उनके निर्वाचित होने के स्थान पर मनोनीत किये जाने के पक्ष में

बहुत जोरदार दलीलें हैं।

स्थानीय सरकार (Local Government)—प्रत्येक राज्य में अनेक स्थानीय संस्थाएँ हैं जो अपने क्षेत्र में महत्वपूर्ण कार्य करती हैं। समस्त स्थानीय सरकारों की शक्ति का स्रोत राज्य सरकारें हैं। कर्तव्य पालन करने के लिए वे बहुत से कर्मचारी रखती हैं। राज्यों में टाउनशिप, काउन्टी, नगर, स्कूल तथा जिले की स्थानीय संस्थाएँ होती हैं। स्थानीय सरकार के क्षेत्र में अमेरिका ने अनेक प्रयोग किए हैं और सब से महत्वपूर्ण आयोग-योजना (Commission Plan) तथा नगर-प्रबन्धक योजना (City Managar Plan) हैं।

प्रत्यक्ष जनतन्त्र (Direct Democracy)—यह स्मरणीय है कि प्रत्यक्ष विधि-निर्माण (Direct Legislation) तथा प्रत्याहरण (Recall) केवल राज्यों में पाए जाते हैं, केन्द्र में नहीं। आरम्भण तथा जन-निर्देश (Initiative and Referendum) की प्रथा अधिकांश राज्यों में प्रचलित है लेकिन प्रत्याहरण केवल कुछ राज्यों में है। प्रत्यक्ष विधि-निर्माण की आवश्यकता इस तथ्य के कारण हुई कि जनता को राज्य-विधायकों की प्रामाणिकता तथा ईमानदारी में विश्वास नहीं है। यह अनुभव किया जाता है कि या तो विधायकों को रिश्वत दी जाती है अथवा अवांछित रूप से प्रभावित किया जाता है। इसलिए वे विधेयक भी पारित कर दिए जाते हैं जो जनता की कुछ भी भलाई नहीं करते। इसके अतिरिक्त, राज्य विधान-मण्डल उस कानून को पारित नहीं करता जिसको जनता आवश्यक समझती है। आरम्भण (Initiative) के विषय में ५% से लेकर १०% अर्ह (qualified) मतदाताओं के हस्ताक्षरों की कानूनी रूप से आवश्यकता होती है। सांविधानिक संशोधनों के विषय में हस्ताक्षरों का प्रतिशत ८ से लेकर १५ तक होना चाहिए। हस्ताक्षर प्राप्त करने का कार्य साधारण नहीं है और उसके लिए स्वयंसेवक तथा पेशेवर प्रचारकों (professional canvassers) की सेवा की आवश्यकता होती है। आवश्यक संख्या में हस्ताक्षर प्राप्त करने के पश्चात् विधेयक अथवा प्रार्थना-पत्र एक राज्य कर्मचारी को समर्पित किया जाता है जो कि इसी कार्य के लिए नियुक्त होता है। यह सब होने के पश्चात् विधेयक पर अगले नियमित निर्वाचन अथवा विशेष निर्वाचन में मत लिये जाते हैं। यह आवश्यक नहीं है कि एक अवसर पर केवल एक विधेयक पर ही मत लिये जाएँ। कभी-कभी दो विरोधी प्रस्तावों पर मत लिया जाता है और वे दोनों ही मतदाताओं द्वारा मान्य होते हैं। उस दशा में, वह विधेयक कानून बन जाता है जिसका अधिक व्यक्ति समर्थन करते हैं। मतदाताओं को सूचना देने के विचार से राज्य पुस्तिकाएँ प्रकाशित करते हैं और मतदान के पूर्व नियमित मतदाताओं में बाँटते हैं। उन पुस्तिकाओं में विधेयक के पक्ष तथा विपक्ष में सूचनाएँ दी जाती हैं। उन पुस्तिकाओं पर पर्याप्त धन व्यय किया जाता है और आवश्यक नहीं कि मतदाता उन्हें सदा पढ़ें और समझें। जनता द्वारा स्वीकृत अथवा निश्चित विधेयक को राज्य-पाल निषेध यानी वीटो नहीं कर सकता। यदि जनता एक बार किसी विधेयक को रद्द भी कर दे तो दूसरे वर्ष दूसरे प्रार्थना-पत्र के द्वारा उसे पुनः विचारार्थ लाया जा सकता है। कुछ राज्यों में यह उपबन्ध है कि यदि एक बार एक विधेयक को जनता

रद्द कर दे तो कम-से-कम अगामी तीन वर्षों तक उसे पुनः प्रस्तुत नहीं किया जा सकता ।

जन-निर्देश के लिए भी मतदाताओं को हस्ताक्षर-सहित यह प्रार्थना-पत्र देना पड़ता है कि अमुक विधि पर जन-निर्देश किया जाये जिस पर विधान-मण्डल जनमत जानने से इन्कार कर देता है । ऐसी घटना घटित होने पर यह माँग की जाती है कि विशेष विधि को लागू करने से पूर्व उस पर जन-निर्देश किया जाए ।

साधारणतः राज्य विधान-मण्डल द्वारा पारित कानून कुछ समय तक लागू नहीं किए जाते ताकि जनता को उसके विरुद्ध आवेदन करने का अवसर मिल जाए । किन्तु संकटकालीन कानूनों “तथा सार्वजनिक शान्ति, स्वास्थ्य और सुरक्षा के लिए अविलम्ब आवश्यक कानूनों” के सम्बन्ध में उन्हें तुरन्त लागू करने के लिए उपबन्ध रखा गया है । बुराइयों को रोकने के वास्ते संकटकालीन कानूनों को पारित करने के लिए दो-तिहाई बहुमत होना चाहिये ।

जन-निर्देश के तीन रूप होते हैं । राज्य विधान-मण्डल अपनी इच्छा से किसी विधेयक पर जन-निर्देश करा सकता है । वोटर भी माँग कर सकते हैं कि किसी कानून को लागू करने से पूर्व उस पर मत संग्रह किया जाए । निर्धारित संख्या के वोटर हस्ताक्षर करके आरम्भण याचिका (initiative petition) देकर किसी विधि पर मत लेने की माँग कर सकते हैं ।

कुछ राज्यों में आरम्भण तथा जन-निर्देश बहुत लोकप्रिय हैं जैसे कैलिफोर्निया, लेकिन दूसरे कुछ राज्यों में ऐसा नहीं है जैसे मसाचुसैट्स (Massachusetts) ।

प्रत्यक्ष जनतन्त्र के समर्थकों का कथन है कि आरम्भण और जन-निर्देश की विधि जनतन्त्रीय सरकार को अधिक जनतन्त्रीय बनाती है । जनता का कानून-निर्माण पर नियन्त्रण हो जाता है । इस प्रणाली का शिक्षणात्मक मूल्य भी है । प्रस्तावित कानून की हानियों तथा लाभों का सामान्य सार्वजनिक विवेचन होता है । समाचार पत्र लेख लिखते हैं । लॉर्ड ब्राइस के अनुसार, “प्रत्यक्ष विधि-निर्माण राजनीति में व्यावहारिक शिक्षा का अद्वितीय साधन है ।” इस प्रणाली के द्वारा निर्वाचकों के शान्त वर्ग को भी अपना प्रभाव प्रकट करने का अवसर मिलता है । इससे विधान-मण्डल सजग रहते हैं और प्रतिनिधियों को यह स्वामी बनने से रोकता है ।

किन्तु आलोचकों का कथन है कि प्रत्यक्ष विधि-निर्माण की बुराइयाँ भी हैं । यह नागरिकों के नागरिक अधिकारों को दुर्बल करता है । संविधान को किसी भी समय बदला जा सकता है और इस प्रकार जनता की स्वतन्त्रताओं को छीना जा सकता है । बहुमत किसी समय अल्पमत को कुचल सकता है । हैमिल्टन के शब्दों में, “बहुमत को शक्ति सौंप दो और वे अल्पमत को दबा देंगे ।” यह भी कहा जाता है कि प्रत्यक्ष विधि-निर्माण जनता के द्वारा न होकर बहुमत के द्वारा होता है । जनता का मत लेने की विधि भी दोषपूर्ण है । उनको ‘हाँ’ या ‘ना’ कहना पड़ता है । उनको दो विकल्पों में चयन करना पड़ता है और विवाद अथवा रूपान्तर (variation) के लिए कोई स्थान नहीं रहता । परिणाम यह है कि किसी विधेयक के पक्ष अथवा विपक्ष में जनता यन्त्रवत् मत देती है । इस प्रणाली से मतदाताओं पर अतिरिक्त भार पड़ता

हैं और विधायकों का उत्तरदायित्व कम होता है।

प्रो० मुनरो के अनुसार, "प्रत्यक्ष विध-निर्माण के समर्थक उसके गुणों की प्रशंसा और विरोधी उसकी बुराइयों का उल्लेख करते हैं। प्रत्यक्ष विध-निर्माण ने राजनैतिक नेताओं (Bosses) की शक्ति को समाप्त एवं पार्टी व्यवस्था को नष्ट नहीं किया है, प्रभावी वर्गों के प्रभाव को समाप्त नहीं किया; और समस्त कानूनों को पवित्र नहीं बना दिया है। कानून बनाने का कार्य कूट योजना के रूप में चलता है। संगठित अल्पमत जनता के नाम पर जनता को दवाने का प्रयास करते हुए चलता रहता है। दूसरी ओर उसने दुर्जनों के उच्छृंखल शासन को सम्भव नहीं बनने दिया और नागरिकों के मौलिक अधिकारों को नष्ट नहीं होने दिया है। संक्षेप में आरम्भण तथा जन-निर्देश द्वारा निर्मित कानून विधान-मण्डल द्वारा पारित कानूनी से न अधिक अच्छे हैं और न बुरे।"

Questions for Revision

1. How does the executive in the States in U. S. A. differ from that at the Centre ?
2. What part do Referendum, Initiative and Recall play in the administration of the States in the U. S. A. ?

Selected Books on the American Constitution

- | | |
|--|--|
| <i>Alfrange</i> | — The Supreme Court and the National Will. |
| <i>Beard</i> | — American Government and Politics. |
| <i>Beck, James</i> | — Constitution of the United States. |
| <i>Bone, H. H.</i> | — American Politics and Party System (1949). |
| <i>Bryce, James</i> | — The American Commonwealth, 1888. |
| <i>Bryce</i> | — Modern Democracies, Vol. II |
| <i>Brogan</i> | — The American Political System. |
| <i>Brogan, D. W.</i> | — An Introduction to American Politics (1954). |
| <i>Bronlow, L.</i> | — The President and the Presidency (1949). |
| <i>Burns and Pellason</i> | — Government by the People. |
| <i>Carr, R. K.</i> | — The Supreme Court and Judicial Review (1942) |
| <i>Gomfort, Knappa & Shull</i> | — Your Government. |
| <i>Corwin, E. J.</i> | — The President, Office and Powers (1940). |
| <i>Darwell</i> | — The American Political Scene. |
| <i>Dimock</i> | — American Government in Action. |
| <i>Ferguson and McHenry</i> | — The American System of Government. |
| <i>Finer</i> | — The Theory and Practice of Modern Government. |
| <i>Garner, J. W.</i> | — Government of the United States (1930). |
| <i>Galloway, George, B.</i> | — Congress at the Crossroads. |
| <i>Hall, F. F.; Sikes, P. S.</i> | |
| <i>Stoner, J. E., and Wormuth, F. D.</i> | — American National Government : Law and Practice. |

- Harris, R. J.* — The Judicial Powers of the United States (1940).
- Hayman, S.* — The American President (1954).
- Haskin* — The American Government Today.
- Holcombe* — The New Party Politics.
- Hughes* — The Supreme Court of the United States.
- Johnson* — Government in the United States.
- Laski* — The American Presidency.
- Laski* — The American Democracy, 1953.
- Luce* — Legislative Procedure.
- Munro* — Government of the United States.
- Munro* — The American Presidency.
- Ogg and Ray* — Introduction to American Government.
- Patterson* — Presidential Government in United States.
- Potter, Allen M.* — American Government and Politics.
- Rogers* — The American Senate.
- Roy, N. C.* — The Federal System of the United States.
- Sayle* — An Outline of American Government.
- Swisher, C. B.* — The Constitutional Power in the United States (1947).
- Schwartz, Bernard* — American Constitutional Law.
- Stannard, H.* — The Two Constitutions (1950).
- Tourtellot, A. B.* — The Anatomy of American Politics (1950).
- West, W. R.* — American Government, Pitman, 1939.
- Willis* — Constitutional Law.
- Willoughby* — The Constitutional Law of the United States
- Wilson, W.* — The President of the United States (1916)
- Wilson* — Congressional Government.
- Wilson* — The State.
- Young, R.* — This is Congress (1943).
- Zink, H.* — A Survey of American Government (1950).
- Zink* — Government and Politics of United States.

स्विट्ज़रलैंड का संविधान

(The Constitution of Switzerland)

अध्याय १६

संविधान की विशेषताएँ

(Characteristics of the Constitution)

विषय-प्रवेश (Introductory)—स्विस संविधान का अध्ययन अनेक दृष्टियों से महत्वपूर्ण है। ब्रुकस (Brooks) के मतानुसार, स्विट्ज़रलैंड “राजनीति के साहसी कार्यों की प्रयोगशाला है तथा उसकी सफलता से समस्त जनतन्त्रीय देशों को शिक्षा मिलती है।” स्विस गणराज्य विश्व के सब से अच्छे और सब से पुराने प्रजातन्त्रों में से एक है। यहाँ पर सदा प्रजातन्त्र रहा है और राजतन्त्र कभी नहीं। इस पर्वतीय देश में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की संस्था पूर्ण रूप से पनपी है। बुअल (Buell) के मतानुसार, स्विट्ज़रलैंड “उन लोगों के मध्य में निकटतम सहयोग की सम्भावनाओं को प्रदर्शित कर चुका है जो किसी समय राजनीतिक रूप में एक दूसरे से स्वतन्त्र थे और आज भाषा एवं धर्म के अनुसार एक दूसरे से बहुत पृथक् हैं।” स्विस राष्ट्रत्व (nationhood) की सब से अधिक अद्वितीय एवं महत्वपूर्ण विशेषता यह है कि यह राष्ट्रीयता के लिए जातीय तथा सांस्कृतिक एकता को आवश्यक बताने वाले विचारों को गलत सिद्ध करता है। स्विट्ज़रलैंड ने दोहरी कार्यपालिका (Plural Executive) के सम्बन्ध में विश्व में नया प्रयोग किया है। दोहरी कार्यपालिका में मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व तथा पदावधि की स्थायिता का मेल किया गया है। स्विट्ज़रलैंड का निरन्तर तटस्थ बने रहना भी विश्व की एक अद्वितीय घटना है।

स्विट्ज़रलैंड का क्षेत्रफल १५,६७६ वर्ग मील और जनसंख्या ४५ लाख है। यह हजारों घाटियों का देश है तथा नागरिकों की जाति, धर्म, भाषा और एक सीमा तक सभ्यता में पर्याप्त अन्तर है। स्विट्ज़रलैंड में जर्मन, फ्रांसीसी और इटालियन भाषाएँ प्रचलित हैं। १६३८ में रोमन्श (Romansch) को राष्ट्रीय भाषा घोषित किया गया। इसका फल यह है कि समस्त संघीय कार्यों के लिए चार भाषाओं का प्रयोग होता है। लोग प्रोटेस्टैंट तथा रोमन कैथोलिक धर्म के अनुयायी हैं। लगभग दो-तिहाई जनता प्रोटेस्टैंट धर्म को मानती है और एक-तिहाई रोमन कैथोलिक है। देश में कुछ हजार यहूदी हैं। इन समस्त विभिन्नताओं के होते हुए भी, “स्विट्ज़रलैंड योरोप के राष्ट्रों में सबसे अधिक संगठित तथा सब से अधिक देशभक्त लोगों का राष्ट्र है।”

लॉर्ड ब्राइस के अनुसार, “राष्ट्रीय एकता की भावना को दृढ़ करने वाली प्रबल राष्ट्रभक्ति और सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक जीवन में अतिशय

विभिन्नता तथा स्थानीय स्वशासन (Local Self Government), जो शुरू के कैंटनों का प्राण था, दूसरे लोगों के दिल और दिमाग में भी बैठ गये हैं और उनसे प्राचीन परम्पराओं में भाग लेने की आशा करते हैं और उनके परिणाम-स्वरूप नगरों में से, अल्पतन्त्र (Oligarchy) को उखाड़ फेंकने में सहायता मिली है।”

स्विट्जरलैंड एक पर्वतीय देश है तथा प्रकृति देवी ने उसे कच्चे माल अथवा खनिज पदार्थ के रूप में अधिक नहीं दिया है। किन्तु स्विट्जरलैंड ने प्रकृति के विरोध को “अपने परिश्रम तथा कार्यों से अपने अनुकूल बना लिया है।” स्विस् सफलता की कुँजी जनता का श्रम है जो विलक्षण प्रकार की व्यावहारिक बुद्धि से शक्ति प्राप्त करता है। स्विस् जनता समानता और समृद्धि में रहती है और वहाँ पर सर्वहारा (proletariat) दुर्गति और भोंपड़ों का न होना आश्चर्य नहीं है।

ऐतिहासिक (Historical) वर्णन—स्विट्जरलैंड के वैधानिक इतिहास में १६४८ की वैस्ट फैलिया की सन्धि एक युगप्रवर्तक घटना है। उस सन्धि के द्वारा योरोप में तीस-वर्षीय युद्ध की समाप्ति हुई और स्विट्जरलैंड की स्वतन्त्रता तथा प्रभुता को मान्यता प्राप्त हुई। उस समय १३ कैंटनों (Cantons) थीं और यही अवस्था फ्रेंच क्रान्ति तक चली जबकि “सारे योरोप में एक तूफान आया जिसने प्रत्येक वस्तु को उसके प्रचलित मार्ग से हटा दिया।” १७९८ में फ्राँसीसी सेनाएँ स्विट्जरलैंड में प्रविष्ट हुईं और पुरातन व्यवस्था पूर्णतः अव्यवस्थित हो गई। कथित हैल्वेटिक गणराज्य (Helvetic Republic) १७९८ से १८०३ तक चला। १८०३ में मध्यस्थता अधिनियम (Act of Mediation) पास हुआ जिसके द्वारा पुराना महासंघ तथा कैंटनों की स्वायत्तता (autonomy of Cantons) फिर स्थापित की गयी। नैपोलियन की हार के पश्चात्, १८१५ में वियना काँग्रेस ने स्विट्जरलैंड की पिछली सरकार को पुनः स्थापित किया। कैंटनों की संख्या २२ हो गई। कैंटनों ने संघीय समझौते को मानने की शपथ ली जिसके अनुसार कैंटनों अपना-अपना संविधान बनाने के लिए स्वतन्त्र थीं। किन्तु, प्रतिरक्षा, शान्ति तथा स्वतन्त्रता की रक्षा के लिए कैंटनों संयुक्त थीं। १८१५ के संघीय समझौता से विभिन्नता में एकता स्थापित हुई।

१८४० में सात कैथोलिक कैंटनों ने संयुक्त होकर विद्रोह किया और देश में गृह-युद्ध हुआ। सातों कैथोलिकों की लीग को सोण्डरबुण्ड (Sonderbund) कहते थे। १० दिन के युद्ध के पश्चात् कैंटनों हार गईं। १८४८ में कैथोलिक कैंटनों की कुछ माँगों को स्वीकार करने के उद्देश्य से संविधान में परिवर्तन किया गया। १८४८ के संविधान के अनुसार, केन्द्रीय सरकार शक्तिशाली नहीं थी अतएव १८७४ में संविधान में संशोधन किया गया। नया संविधान २६ मई, १८४४ को लागू हुआ और वही संविधान आज तक चालू है।

इस संविधान की विशेषताएँ (Characteristics of the Constitution)—

(१) स्विस् संविधान अमेरिका (U. S. A.) के संविधान की भाँति लिखित लेख्य है, यद्यपि यह अमरीकी संविधान से दुगुना है। यद्यपि स्विस् संविधान लिखित है, तथापि अनेक निरुद्धियाँ (conventions) भी प्रचलित हो गई हैं। संविधान उपबन्ध

करता है कि संघीय सरकार को उन शर्तों को निश्चित करने का अधिकार है जिनके द्वारा विदेशी लोग कैंटनों की नागरिकता प्राप्त कर सकते हैं। इस उपबन्ध के होते हुए भी केन्द्रीय सरकार ने इस विषय में हस्तक्षेप नहीं किया है और प्रत्येक कैंटन अपनी नागरिकता प्राप्त करने के नियम बनाने के लिए स्वतन्त्र है।

(२) संविधान के संशोधन की विधि (Method of Amendment of Constitution)—स्विस संविधान अनम्य (rigid) है यद्यपि यह उतना अनम्य नहीं है जितना अमेरिका का संविधान है। संविधान में संशोधन दो प्रकार का अर्थात् सम्पूर्ण तथा आंशिक होता है। सम्पूर्ण संशोधन १८०४ में किया गया। किन्तु संशोधन विधि समान है चाहे परिवर्तन आंशिक या सम्पूर्ण हो, अथवा पुनरीक्षण (revision) हो।

सम्पूर्ण अथवा आंशिक संविधानीय पुनरीक्षण तब हो सकता है जब संघीय संसद् के दोनों सदन उस संशोधन को मान्य करें और आधे से अधिक कैंटनों तथा स्विस नागरिकों का बहुमत संशोधन को स्वीकार करे। किन्तु यदि एक सदन संशोधन के पक्ष में हो और दूसरा विपक्ष में, तो उसका निर्णय जनता करती है। यह स्मरणीय है कि इस प्रश्न पर कैंटनों का मत नहीं लिया जाता। यदि बहुमत संविधान में संशोधन के पक्ष में होता है तो संघीय विधान-सभा का नया चुनाव होता है। प्रस्तावित संशोधन नव-निर्वाचित संघीय सदनों के सम्मुख विचारार्थ रखा जाता है। यदि वे उसे स्वीकार कर लेते हैं तो वह जनता तथा कैंटनों की स्वीकृति के लिए रखा जाता है। यदि कैंटनों तथा वोटरों का बहुमत संशोधन को स्वीकार कर लेता है तो संशोधन संविधान का अंग बन जाता है।

स्विट्ज़रलैंड के नागरिक संविधान में संशोधन का प्रस्ताव आरम्भ (initiate) कर सकते हैं। संशोधन चाहने वाले नागरिकों की संख्या कम से कम ५० हजार होनी आवश्यक है। संशोधन जनता की स्वीकृति से किया जाता है। यदि बहुमत प्रस्ताव के पक्ष में हो, तो नये चुनाव होते हैं। नवनिर्वाचित संघीय संसद् के सदनों के सम्मुख प्रस्तावित संशोधन रखा जाता है। यदि संघ संसद् प्रस्ताव को स्वीकार कर लेती है तो यह जनता तथा कैंटनों के जन-निर्देश के लिए रखा जाता है। दोनों दशाओं में बहुमत का पक्ष में होना आवश्यक है।

आरम्भण द्वारा आंशिक संविधानीय संशोधन की विधि इस पर निर्भर करती है कि संशोधन का प्रस्ताव विधेयक (formulated) के रूप में आया है अथवा साधारण ढंग से ही निरूपित हुआ है। साधारण निरूपित प्रस्ताव के विषय में, यदि संघ संसद् उसे स्वीकार करे, तो उसे विधेयक के रूप में लाकर जनता तथा कैंटनों की स्वीकृति के लिए प्रचलित किया जाता है। यदि संघ संसद् प्रस्तावित संशोधन को अमान्य करे, तो आंशिक संशोधन करने के प्रस्ताव पर जनता का निर्णय लिया जाता है। यदि वोटरों का बहुमत प्रस्ताव को मान्य करता है, तो संघ संसद् को साधारण निरूपित संशोधन को विधेयक के रूप में लाना पड़ता है और जनता तथा कैंटनों से स्वीकृति के लिए अनुरोध किया जाता है। विधेयक रूप में प्राप्त संशोधन के प्रस्ताव को पहले संघ संसद् स्वीकार करती है और इसके पश्चात् जनता तथा

कैन्टनों से उसकी स्वीकृति के लिए अनुरोध किया जाता है। किन्तु यदि संघ संसद् उसे अमान्य करे तो वह जनता से उसे अमान्य करने का अनुरोध कर सकती है, अथवा विपरीत प्रस्ताव लाकर आरम्भण प्रस्ताव के साथ जन-निर्देश के लिए जनता से अनुरोध किया जाता है।

(३) स्विट्ज़रलैंड का संविधान गणराज्यात्मक है। यह केवल केन्द्र में ही नहीं अपितु १९ कैन्टनों और ६ अर्द्ध कैन्टनों में से प्रत्येक में भी ऐसा ही है।

(४) स्विट्ज़रलैंड का संविधान उदार है। उन्नीसवीं सदी के उदार दर्शन (liberal philosophy) ने इसको प्रभावित किया है। कोई आश्चर्य नहीं कि संवैधानिक वाक्यावली (constitutional phraseology) पर उस दर्शन का स्पष्ट प्रभाव है। संविधान उपबन्ध करता है कि कानून के सामने सब नागरिक समान हैं। यह प्रकाशन, भाषण तथा संघ बनाने की स्वतन्त्रता देता है। संविधान ने निश्चित किया है कि राज्य का कर्तव्य निःशुल्क तथा अनिवार्य शिक्षा की व्यवस्था करना है। सार्वजनिक स्कूलों में प्रत्येक जाति तथा धर्म के मानने वाले को प्रवेश मिलता है। स्वतन्त्र व्यापार तथा वाणिज्य के लिए भी उपबन्ध रखे गये हैं। सार्वजनिक स्कूलों का प्रबन्ध इस प्रकार किया जाता है कि किसी की धार्मिक अथवा जातीय भावना को ठेस न पहुँचे। किन्तु जेसुइट (Jesuits) और सम्बन्धित सम्प्रदायों (Orders) पर रोक है। नये मठ तथा धार्मिक परिषदें (Convents or Congregations) स्थापित नहीं की जा सकतीं। कुछ विषयों में, संविधान की धर्म-निरपेक्षता (secularism) पादरी-विरोधी (anticlerical) भी हो गई है।

कुछ विषयों में, स्विस संविधान का उदारतावाद (liberalism) बीसवीं सदी के परिवर्तनों को दृष्टि में रखकर सुधारा गया है। “१९३० के आर्थिक संकट के विनाशक प्रभावों को जीतने के प्रयत्नों ने, दो विश्वयुद्धों में देश की तटस्थता को बनाये रखने के लिए राष्ट्रीय कोष पर पड़े अधिकार भार ने, विभिन्न निर्वाचनों, कल्याणकारी राज्य और राजनैतिक समूहवाद (Political Collectivism) के सर्वत्र प्रचलित व्यय ने स्विट्ज़रलैंड की राजनैतिक तथा आर्थिक प्रणाली के दार्शनिक तत्त्व दर्शन में इस परिवर्तन के होने में योग प्रदान किया है।” परिणाम यह हुआ है कि राज्य ने संयुक्त राज्य अमेरिका से व्यापार करने पर कई प्रतिबन्ध लगा दिये हैं। कार्टेल-निर्माण (Cartelization) के कारण भी उद्योग क्षेत्र में राज्य को हस्तक्षेप करना पड़ा है।

(५) स्विट्ज़रलैंड की सरकार प्रजातन्त्रीय^१ है। यह कहा जाता है कि प्रजातन्त्र तथा स्विट्ज़रलैंड समानार्थक हैं। “स्विस प्रजातन्त्र का सिद्धान्त वास्तव में यह है कि उसमें कैन्टन से अधिक महत्त्व कम्यून (Commune) का है और संघ से अधिक महत्त्व कैन्टन का है।” राजनैतिक प्राधिकार (authority) का आधार स्थानीय स्वायत्त शासन है। जनता की इच्छा का निर्माण नीचे से ऊपर की ओर

१. ब्राईस के अनुसार, “आधुनिक सच्चे जनतन्त्रों के अध्ययन के लिए स्विट्ज़रलैंड का स्थान सर्वोच्च है। उसमें किसी अन्य देश की अपेक्षा अधिक जनतन्त्रीय सिद्धान्तों पर आधारित विभिन्न संस्थाएँ पाई जाती हैं।”

होता है। सब नागरिक कानून के समक्ष समान हैं और प्रत्येक नागरिक को 'वोट' का अधिकार है। सब विधान-मण्डलों का निर्वाचन होता है। राजनैतिक संगठन में आरम्भण और जन-निर्देश की संस्थाओं का विशेष स्थान है। स्विस् संविधान जनता ने प्रत्यक्ष मत से स्वीकृत किया था और वही उसके संशोधन की निर्णायक है। संसार में और किसी देश के नागरिकों को अपने देश के संविधान पर इतना अधिक नियन्त्रण नहीं है। कुछ कैंटनों में विधायी कार्यों^१ के लिए समस्त वयस्कों की आरम्भिक सभा (Primary Assembly) के लिए उपबन्ध हैं।

(६) यह सत्य है कि स्विस् संविधान में मूल अधिकारों का उल्लेख नहीं है किन्तु संविधान की अनेक धाराओं के द्वारा अनेक अधिकार स्वीकृत किये गए हैं। वे अधिकार धर्म तथा जाति की स्वतन्त्रता, मुद्रण की स्वतन्त्रता, संघ अथवा संस्था बनाने की स्वतन्त्रता, आदिपन की स्वतन्त्रता तथा कानून के सामने समानता, जन्म, जाति, कुटुम्ब अथवा पद के कारण विशेषाधिकारों (privileges) का अभाव है। अपराधियों के मुकदमे सुनने के लिए असाधारण ट्रिब्युनलों की स्थापना नहीं की जा सकती। राजनैतिक अपराधों के लिए मृत्युदण्ड नहीं दिया जा सकता।

(७) स्विस् संविधान जनता की सार्वभौम इच्छा का स्वरूप है। स्विट्जरलैंड का सब से उच्च न्यायालय स्विस् संघीय ट्रिब्युनल (Swiss Federal Tribunal) न्यायिक पुनर्विचार का अधिकार रखता है। यह संविधान को सर्वोच्च रखने के लिए किसी भी कैंटन के कानून अथवा प्रशासकीय कार्यों को अवैध घोषित कर सकता है। किन्तु, संघीय संसद के कानून के विषय में उसे ऐसे अधिकार नहीं हैं। इसका आंशिक कारण यह तथ्य है कि स्विट्जरलैंड की जनता संघीय संसद का अविभाज्य अंग है क्योंकि संसद द्वारा पास कानून जनता द्वारा निर्णीत किये जाते हैं। क्योंकि जनता संघीय कानून को स्वीकार करती है, अतः स्विस् संघीय ट्रिब्युनल को उसे रद्द करने का निषेधाधिकार (veto) नहीं दिया जा सकता। यदि कोई अन्य उपबन्ध किया जाता, तो वह जनता की इच्छा के विपरीत होता।

(८) संघीय पद्धति (Federal System)—स्विट्जरलैंड की सरकार संघीय है। यद्यपि संविधान में 'महासंघ' (Confederation) शब्द का प्रयोग किया गया है तथापि उसे 'संघीय सरकार' कहना अधिक उपयुक्त होगा। स्विस् संविधान कैंनेडियन संविधान की अपेक्षा अमरीकी अथवा आस्ट्रेलियन संविधान के अधिक समीप है। संघ सरकार को केवल उन विषयों पर अधिकार है जो उसे संविधान के द्वारा प्राप्त हैं तथा अवशिष्ट शक्तियाँ (residuary powers) कैंटनों में निहित

१. प्रो० मनरो स्विस् जनतन्त्रीय प्रणाली को इन शब्दों में अद्वांजलि अर्पित करते हैं: "यहाँ ऐसा जनतन्त्र है जिसने अधिकांश दुर्गुणों को दूर रखा है, जो जनतन्त्र के कारण पैदा हुए समझे जाते हैं। कुछ तथ्य उसे भाग्यशाली बनाते हैं। इसका आंशिक कारण देश का छोटा आकार एवं सुदृढ़ता, इसकी सुरक्षित स्थिति तथा विविध सम्पदाएँ हैं। इसका आंशिक कारण इसके व्यक्तियों की बुद्धिमत्ता, देशभक्ति एवं सदासतता भी है। पुनः उनके बीच सम्पत्ति का प्रायः समान वितरण तथा धनिक एवं दरिद्र के भेद की अनुपस्थिति है। और अन्त में दृढ़ सुस्थापित स्वस्थ परिपाटियाँ हैं जो वह दृढ़ आधार बनाती हैं जिनपर कोई शासन टिक सकता है।" (गवर्नमेंट्स ऑफ योरोप, पृ० ७२२)

हैं। कैंटन अपने क्षेत्र में स्वतन्त्र हैं और वे अपने संविधान का संशोधन कर सकती हैं। किन्तु कैंटनों पर तीन प्रतिबन्ध लगाए गए हैं। प्रत्येक कैंटन का संविधान गणराज्यात्मक होता है। इसका पुनरीक्षण (revision) जन-साधारण के मत से हो सकता है। किसी संविधान में संघीय संविधान के प्रतिकूल उपबन्ध नहीं हो सकता। केन्द्रीय सरकार को विदेशी सम्बन्धों, राजदूतों की नियुक्ति अथवा स्वागत, युद्ध घोषणा, शान्ति घोषणा, संधि करना, स्विस् सैन्य-व्यवस्था का प्रबन्ध, आन्तरिक शान्ति तथा व्यवस्था को बनाये रखना, रेलवे का स्वामित्व तथा नियन्त्रण, बैंकिंग मुद्रा, तथा वाणिज्य की व्यवस्था, डाक-तार व्यवस्था, मापक तथा तोलने के वाट, नागरिकता के अधिकार देना अथवा छीनना, उच्च शिक्षा, तथा देश के प्राकृतिक साधनों का उपयोग आदि पर एकाधिकार है। केन्द्रीय सरकार को उद्योग तथा बीमा, राष्ट्रीय प्रधान सड़कों का निर्माण, मुद्रण (press) नियन्त्रण तथा शिक्षा के प्रसार के विषयों के सम्बन्ध में समवर्ती शक्ति (concurrent power) है।

किन्तु यह स्मरणीय है कि १८७४ से केन्द्रीय सरकार की शक्तियाँ अत्यधिक बढ़ गई हैं। जुरचर (Zurcher) के अनुसार, “संघीय प्राधिकार एकस्व (patent), जल-शक्ति उन्नति, दीवानी तथा फौजदारी कानून, मद्य-व्यापार, जल-थल-नभ याता-यात, बैंकिंग तथा समाज कल्याणकारी परियोजनाओं, औद्योगिक कानून, शस्त्र-व्यवसाय, जन-स्वास्थ्य तथा अन्न के उत्पादन तथा विक्रय तक विस्तृत कर दिया गया है। रेलवे, टेलीफोन तथा वायरलैस संचार साधनों पर भी केन्द्रीय सरकार का स्वामित्व है। संघीय करों के अनेक नये स्रोतों का आविष्कार किया गया है। कैंटनों को अनेक प्रकार से आर्थिक सहायता दी जाने लगी है। अनेक कारणों—राष्ट्रीय स्तर पर उद्योग तथा वाणिज्य के संगठित होने से संघीय शक्ति की वृद्धि—से संघ सरकार के मान तथा आदर में भी अत्यधिक वृद्धि हुई है।”

एण्डरे के अनुसार, “इस प्रवृत्ति से भय यह है कि जिस सीमा तक केन्द्रीय सरकार कैंटनों के अधिकारों को हस्तगत करती है, उस सीमा तक कैंटन में धीरे-धीरे प्रभुत्व-सम्पन्न राज्य नहीं रहेंगे तथा केन्द्रीय सरकार की आज्ञाओं को पूरा करने वाले प्रशासकीय जिलों के दृष्टि हो जायेंगे।”

किन्तु इस बात को अस्वीकार नहीं किया जा सकता कि स्विट्ज़रलैंड में स्थानीय स्वायत्त शासन की भावना को जीवित रखा जा रहा है। कैंटनों को अभी तक अवशिष्ट शक्तियाँ प्राप्त हैं। अभी तक केन्द्रीय सरकार अपनी शक्तियाँ तथा वैधानिक प्रथाएँ (constitutional usages) कैंटनों से प्राप्त करती है। अब तक किसी कैंटन का नागरिक ही स्विस् नागरिक होता है तथा स्विट्ज़रलैंड में नागरिकता सम्बन्धी कोई सामान्य कानून नहीं है। कैंटन न्यायालय ही संघीय कानूनों को लागू कराते है। कैंटन के अधिकारियों द्वारा ही संघ सरकार कैंटनों में कार्य करती है। सेनाएँ कैंटनों के प्रबन्ध में हैं तथापि उन पर केन्द्रीय सरकार का अनुशासन लागू होता है और वही उनका निरीक्षण करती है। स्विस् संविधान स्पष्टतः कैंटनों के अस्तित्व को मान्यता देता है। स्विस् राज्य परिषद् में प्रत्येक कैंटन के दो प्रतिनिधि होते हैं चाहे उनकी जन-

संख्या अथवा क्षेत्रफल कुछ हो। संघ संविधान में कैंटनों की स्वीकृति के बिना परिवर्तन नहीं किया जा सकता। स्विस् संविधान में विधायी केन्द्रीकरण (legislative centralization) तथा प्रशासकीय विकेन्द्रीकरण (administrative decentralisation) है। केन्द्रीय सरकार की शक्तियाँ बिना विरोध तथा अवरोध (opposition and check) के नहीं बढ़ी हैं। १९३२ की गड़बड़ी को दुबारा होने से रोकने, साम्यवादी आन्दोलन से सेना की रक्षा करने, जर्मन ढंग की राजनैतिक संस्थाओं के संगठित होने को रोकने तथा स्विट्जरलैंड में विदेशियों की गैर-कानूनी कार्यवाहियों को रोकने के लिए १९३४ में एक विधेयक संघ सरकार की शक्तियों को बढ़ाने के लिए निरूपित किया गया। जब इसे जनता के सामने रखा गया तब उसने इसे रद्द कर दिया। यह स्पष्ट है कि संघीय सरकार की शक्तियों में एक दम वृद्धि नहीं हुई, किन्तु परिस्थितियों के भार के कारण ही संघ सरकार की शक्तियाँ बढ़ी हैं। एक दुर्बल केन्द्रीय सरकार अपने कर्तव्यों को भली प्रकार से पूरा नहीं कर सकती।

स्विट्जरलैंड और संयुक्त राज्य अमेरिका (U. S. A.) की संघीय प्रणालियों (Federal Systems) की तुलना करने से कुछ अन्तर स्पष्ट हो जाते हैं।

(१) संघीय प्राधिकार (federal authority) और कैंटनों के क्षेत्र का, विशेषकर प्रशासन में, संयुक्त राज्य अमेरिका की तरह पूरी तरह, पृथक् नहीं किया गया है। प्रशासन के अनेक ऐसे विभाग हैं जिनको पूरी तरह से केन्द्रीभूत (centralised) किया गया है और केन्द्रीय कर्मचारियों पर केन्द्र का पूरा-पूरा नियन्त्रण है। इस प्रसंग में सीमाशुल्क (custom-duty) इकट्ठा करने, तार-सेवा, टेलीफोन सर्विस, और पोस्ट ऑफिसों का उल्लेख किया जा सकता है। जानपद विधि (civil law) जैसे अन्य विभागों में संघीय सरकार कानून बनाती है लेकिन कैंटनें अदालतों का संगठन करती हैं, कानूनी प्रक्रिया निश्चित करती हैं और न्यायाधीशों को नियुक्त करती हैं। अनेक संघीय कानूनों को लागू करने के लिए केन्द्र कैंटनों के प्रशासकीय यन्त्र का प्रयोग करता है जो कि इस सीमा तक उस अधिकार के सम्बन्ध में अधीन स्थिति (sub-ordinate position) में हैं।

(२) स्विट्जरलैंड में संघीय सरकार को संयुक्त राज्य अमेरिका से अधिक शक्ति प्राप्त है। उसे संयुक्त राज्य अमेरिका की कांग्रेस से अधिक विधायी अधिकार (legislative powers) प्राप्त हैं। उसे कैंटनों के संविधान की गारन्टी और जनता के अधिकारों को सुरक्षित रखने आदि विषयों के सम्बन्ध में विस्तृत शक्तियाँ प्राप्त हैं। संविधान उपबन्ध करता है कि संघीय सरकार कैंटनों को उनके राज्य क्षेत्रों (territories), विशेष सीमाओं के अन्दर उनकी प्रभुता (sovereignty within specified limits), उनके संविधानों, उनकी जनता के अधिकारों और स्वाधीनताओं, और जनता द्वारा अधिकारियों को प्रदत्त शक्तियों की गारन्टी देती है। गारन्टी की शर्त के कारण संघीय सरकार माँग कर सकती है कि कैंटन का संविधान संघीय संविधान के विपरीत न हो। वे गणराज्यात्मक सरकार के अनुसार राजनीतिक अधिकारों का प्रयोग करने का आश्वासन देते हैं और जनता के बहुमत ने उनको स्वीकार किया है और जनता के बहुमत की माँग पर संशोधन को ग्रहण करते

हैं। कैंटनों में मतभेद होने पर उनको संघीय सत्ता के निर्यानों को मानना पड़ता है। किसी कैंटन में गड़बड़ होने पर सम्बन्धित कैंटन की सरकार को संघीय कार्यपालिका को सूचित करना पड़ता है और उसे शान्ति तथा सुव्यवस्था स्थापित करने के लिए आवश्यक पग उठाने का अधिकार है।

(३) स्विस् संविधान की एक अन्य विशेषता बहुल तथा सामूहिक कार्य-कारिणी (Plural and Collegiate Executive) है। स्विट्जरलैंड में इंगलैंड के समान संसदीय अथवा यू० एस० ए० के समान अध्यक्षतात्मक सरकार नहीं है। इसकी कार्यकारी शक्ति संघीय परिषद् (Federal Council) के पास है। इसका निर्वाचन संघ-विधानमण्डल चार वर्ष के लिए करता है। यह अनुत्तरदायी है तथा इसे हटाया नहीं जा सकता। यह एक कॉलेजियम (Collegium) है जो एक साथ ही सरकार के कर्तव्य भी पूरा करती है और राज्य के अध्यक्ष के भी।

स्विस् तथा अमेरिका के संविधानों में प्रभेद (Swiss and American Constitutions : Distinction)—प्रो० ए० बी० कीथ स्विस् तथा अमेरिकी संविधानों के अन्तर को निम्न शब्दों में प्रस्तुत करते हैं—

(१) कार्यपालिका शक्ति संयुक्त राज्यों में राष्ट्रपति में निहित है तथा स्विट्जरलैंड में संघीय-परिषद् में।

(२) संयुक्त राज्यों के राष्ट्रपति का निर्वाचन जनता का निर्वाचक मण्डल (electoral college) करता है तथा स्विस् संघीय परिषद् संघ संसद् द्वारा निर्वाचित होती है।

(३) स्विट्जरलैंड की राज्य परिषद् को अमेरिका की सैनेट से कम अधिकार प्राप्त हैं जिसके समर्थन के पश्चात् ही राष्ट्रपति संधि अथवा सार्वजनिक पदों पर नियुक्ति कर सकता है।

(४) स्विट्जरलैंड में दलीय सरकार तथा षड्यन्त्र (wire-pulling) करने को स्थान नहीं है जबकि संयुक्त राज्य में इसका बाहुल्य है। इसका कारण दोनों देशों की कार्यपालिका की नियुक्ति की विधि है तथा यह वास्तविकता है कि एक स्थान पर कार्यपालिका शक्ति राष्ट्रपति में निहित है जो कि अनेक सरकारी अधिकारियों को नियुक्त करता है तथा दूसरी ओर एक परिषद् में।

(५) संयुक्त राज्य की इकाइयाँ संधियाँ नहीं कर सकती हैं। कैंटनों को इस विषय में सीमित शक्तियाँ प्राप्त हैं।

(६) स्विस् संविधान में संशोधन करने के लिए आरम्भण तथा जन-निर्देश की संस्थाओं का स्वच्छन्द प्रयोग किया जाता है और स्विस् संविधान में परिवर्तन करना अमेरिका के संविधान से सरल है।

(७) माँग होने पर स्विट्जरलैंड में संघीय कानूनों पर जन-निर्देश किया जा सकता है किन्तु संयुक्त राज्यों में ऐसा नहीं है।

(८) संघीय न्यायालय संघीय कानूनों को अवैध घोषित नहीं कर सकता, जबकि संयुक्त राज्य का सुप्रीम कोर्ट अनेक संघीय कानूनों को अवैध घोषित कर सकता है।" (Constitutional Law, pp. 28-9)

Questions for Revision

1. What do you regard as the special features of the Swiss Constitution ? To what extent have they contributed to the stability and efficiency of Government in Switzerland ?
2. What are the salient features of the Swiss Constitution ?
3. "Switzerland is a favoured democracy." (Lowell). Carefully discuss the chief factors that have been responsible for the success of democracy in that country.
4. Discuss the nature of the federal system in Switzerland.
5. "The Cantons of Switzerland are sovereign in so far as their sovereignty is not limited by the Federal Constitution, and as such they exercise all rights not delegated to the Federal Government." Discuss.
6. Explain the distribution of powers between the Centre and the Cantons in Switzerland today. Do you agree with the view that the vitality of the federal principle is in danger there today ?
7. On what lines have powers been distributed between the Federal Government and Governments of the units in the constitution of the U. S. A., Switzerland and U. S. S. R. ?
8. "One of the most unique and challenging features of Swiss nationhood is its violation of the nationalistic canons, demographic and cultural unity." Discuss.
9. Explain the procedure for the amendment of the Swiss Constitution.
10. "The makers of the Swiss Constitution conferred upon the Federal Assembly all kinds of authority, legislative, executive and even judicial." (Zurcher). Discuss.

हैं। कैंटनों में मतभेद होने पर उनको संघीय सत्ता के निर्णयों को मानना पड़ता है। किसी कैंटन में गड़बड़ होने पर सम्बन्धित कैंटन की सरकार को संघीय कार्यपालिका को सूचित करना पड़ता है और उसे शान्ति तथा सुव्यवस्था स्थापित करने के लिए आवश्यक पग उठाने का अधिकार है।

(३) स्विस् संविधान की एक अन्य विशेषता बहुल तथा सामूहिक कार्य-कारिणी (Plural and Collegiate Executive) है। स्विट्ज़रलैंड में इंग्लैंड के समान संसदीय अथवा यू० एस० ए० के समान अध्यक्षतात्मक सरकार नहीं है। इसकी कार्यकारी शक्ति संघीय परिषद् (Federal Council) के पास है। इसका निर्वाचन संघ-विधानमण्डल चार वर्ष के लिए करता है। यह अनुत्तरदायी है तथा इसे हटाया नहीं जा सकता। यह एक कॉलेजियम (Collegium) है जो एक साथ ही सरकार के कर्तव्य भी पूरा करती है और राज्य के अध्यक्ष के भी।

स्विस् तथा अमेरिका के संविधानों में प्रभेद (Swiss and American Constitutions : Distinction)—प्रो० ए० बी० कोथ स्विस् तथा अमेरिकी संविधानों के अन्तर को निम्न शब्दों में प्रस्तुत करते हैं—

(१) कार्यपालिका शक्ति संयुक्त राज्यों में राष्ट्रपति में निहित है तथा स्विट्ज़रलैंड में संघीय-परिषद् में।

(२) संयुक्त राज्यों के राष्ट्रपति का निर्वाचन जनता का निर्वाचक मण्डल (electoral college) करता है तथा स्विस् संघीय परिषद् संघ संसद् द्वारा निर्वाचित होती है।

(३) स्विट्ज़रलैंड की राज्य परिषद् को अमेरिका की सैनेट से कम अधिकार प्राप्त हैं जिसके समर्थन के पश्चात् ही राष्ट्रपति संधि अथवा सार्वजनिक पदों पर नियुक्ति कर सकता है।

(४) स्विट्ज़रलैंड में दलीय सरकार तथा षड्यन्त्र (wire-pulling) करने को स्थान नहीं है जबकि संयुक्त राज्य में इसका बाहुल्य है। इसका कारण दोनों देशों की कार्यपालिका की नियुक्ति की विधि है तथा यह वास्तविकता है कि एक स्थान पर कार्यपालिका शक्ति राष्ट्रपति में निहित है जो कि अनेक सरकारी अधिकारियों को नियुक्त करता है तथा दूसरी ओर एक परिषद् में।

(५) संयुक्त राज्य की इकाइयाँ संधियाँ नहीं कर सकती हैं। कैंटनों को इस विषय में सीमित शक्तियाँ प्राप्त हैं।

(६) स्विस् संविधान में संशोधन करने के लिए आरम्भण तथा जन-निर्देश की संस्थाओं का स्वच्छन्द प्रयोग किया जाता है और स्विस् संविधान में परिवर्तन करना अमेरिका के संविधान से सरल है।

(७) माँग होने पर स्विट्ज़रलैंड में संघीय कानूनों पर जन-निर्देश किया जा सकता है किन्तु संयुक्त राज्यों में ऐसा नहीं है।

(८) संघीय न्यायालय संघीय कानूनों को अवैध घोषित नहीं कर सकता, जबकि संयुक्त राज्य का सुप्रीम कोर्ट अनेक संघीय कानूनों को अवैध घोषित कर सकता है।" (Constitutional Law, pp. 28-9)

Questions for Revision

1. What do you regard as the special features of the Swiss Constitution ? To what extent have they contributed to the stability and efficiency of Government in Switzerland ?
2. What are the salient features of the Swiss Constitution ?
3. "Switzerland is a favoured democracy." (Lowell). Carefully discuss the chief factors that have been responsible for the success of democracy in that country.
4. Discuss the nature of the federal system in Switzerland.
5. "The Cantons of Switzerland are sovereign in so far as their sovereignty is not limited by the Federal Constitution, and as such they exercise all rights not delegated to the Federal Government." Discuss.
6. Explain the distribution of powers between the Centre and the Cantons in Switzerland today. Do you agree with the view that the vitality of the federal principle is in danger there today ?
7. On what lines have powers been distributed between the Federal Government and Governments of the units in the constitution of the U. S. A., Switzerland and U. S. S. R. ?
8. "One of the most unique and challenging features of Swiss nationhood is its violation of the nationalistic canons, demographic and cultural unity." Discuss.
9. Explain the procedure for the amendment of the Swiss Constitution.
10. "The makers of the Swiss Constitution conferred upon the Federal Assembly all kinds of authority, legislative, executive and even judicial." (Zurcher). Discuss.

अध्याय १७ संघीय कार्यपालिका

(The Federal Executive)

स्विट्जरलैंड की कार्यपालिका का अपना विशेष स्थान है और बहुल-कार्य-कारिणी—कार्यपालिका—(Plural Executive) के नाम से विख्यात है। केन्द्रीय कार्यपालिका-सत्ता (Federal Executive Authority) सात सदस्यों वाली संघीय परिषद् में निहित है जिसको संघ संसद् चार वर्ष के लिए चुनती है। उनका कार्य काल शीघ्र भी समाप्त हो सकता है यदि राष्ट्रीय परिषद् (National Council) जो कि संघीय विधानमण्डल का निम्न सदन है, पहले भंग हो जाए, किन्तु यह बहुत कम होता है। यद्यपि कौंसिलरों का चुनाव चार वर्ष के लिए होता है, तथापि वे उतनी बार पुनर्निर्वाचित हो सकते हैं जितनी बार वे चाहें। कितने ही व्यक्ति २० अथवा ३२ वर्ष तक सदस्य रहे हैं। उनके बार-बार पुनर्निर्वाचित होने का कारण यह है कि वे दलगत नीति से ऊपर उठकर कार्य करते हैं। उनकी नियुक्ति दल से सम्बन्धित होने के कारण नहीं होती, प्रत्युत उनकी प्रशासकीय योग्यता तथा चरित्र की दृढ़ता के कारण होती है। “प्रशासकीय बुद्धिमानी, मानसिक समझ, कुशलता तथा शील के कारण प्रत्याशी खड़े किए जाते हैं।”

संघीय परिषद् के सदस्य साधारणतः संघ-संसद् के सदस्यों में से चुने जाते हैं, यद्यपि बाहर से चुनने के लिए कोई वैधानिक अड़चन नहीं है। प्रत्येक स्विस नागरिक जो संघ संसद् का सदस्य बन सकता है, परिषद् का सदस्य भी चुना जा सकता है। संविधानीय प्रतिबन्ध केवल इतना है “कि एक कैंन्टन से एक से अधिक सदस्य संघीय परिषद् के लिए नहीं चुना जा सकता।” किन्तु प्रथा के अनुसार वर्न, ज्यूरिख और वोड के प्रतिनिधि सदा ही परिषद् में सम्मिलित होते हैं। संक्षेप में जर्मन भाषियों में से ४, फ्रांसीसी भाषियों में से २, तथा इटालियन भाषियों का १ सदस्य होता है।

महासंघ का अध्यक्ष (President of the Confederation)—संघीय परिषद् के सात सदस्यों में से एक सदस्य को संघ संसद् राष्ट्रपति मनोनीत करती है। उसकी स्थिति न तो अमेरिका के राष्ट्रपति के सदृश है और न इंग्लैंड के प्रधान-मन्त्री के समान। वह संघीय परिषद् का राष्ट्रपति होने के नाते कुछ विशेषाधिकार प्राप्त नहीं करता। अपने साथियों के समान वह भी एक विभाग का इंचार्ज होता है। वह अपने समकक्षों (equals) में से पहला होता है और इसलिए ‘विशेष महत्त्व-रहित राष्ट्रपति’ कहा जाता है। वह अपने साथियों से ६० पौण्ड वार्षिक अधिक प्राप्त करता है। कोई व्यक्ति लगातार दो वर्ष तक राष्ट्रपति नहीं रह सकता। किन्तु एक वर्ष के अवकाश के पश्चात् वह पुनर्निर्वाचित हो सकता है।

महासंघ का राष्ट्रपति संघीय परिषद् की बैठकों की अध्यक्षता करता है और उसे निर्णायक मत देने का अधिकार है। वह उत्सवों (ceremonial occasions) की अध्यक्षता करता है। वह 'विदेशों' के शासकों तथा मन्त्रियों का स्वागत करता है। राष्ट्रपति विभिन्न मन्त्रालयों को मित्राने वाली शृंखला है। राष्ट्रपति अपने सहयोगियों में प्रथम तथा अधिक सम्मान का अधिकारी होता है। किन्तु "प्राथमिकता केवल औपचारिक होती है; वह किसी भी रूप में कार्यपालिका का अध्यक्ष नहीं होता।" लावल के अनुसार, "वह साधारण रूप से राष्ट्र की कार्यपालिका समिति (Executive Committee) का अध्यक्ष (Chairman) होता है, और इस कारण वह यह जानने का प्रयत्न करता है कि उसके साथी क्या कर रहे हैं और राज्य के नाममात्र के अध्यक्ष के औपचारिक कर्तव्यों को पूरा करता है।" इस सबके होते हुए, स्विस राष्ट्रपति का पद प्रत्येक राजनीतिज्ञ के लिए सर्वोच्च पद है तथा उसे जनसेवा का सर्वोच्च पुरस्कार समझा जाता है।

संघीय मन्त्रियों की स्थिति (Position of Federal Councillors)—यह स्मरणीय है कि संघीय परिषद् के प्रत्येक सदस्य की स्थिति तथा शक्ति समान है संघीय परिषद् के अध्यक्ष को अपने साथियों को चुनने की स्वतन्त्रता नहीं है क्योंकि वह स्वयं भी उसी विधि के द्वारा चुना जाता है जिस विधि से उसके साथी। उन सबको चुनने वाली संस्था भी एक ही होती है। संघीय परिषद् कैबिनेट की तरह कार्य नहीं करती। उसके सदस्य किसी एक दल के न होकर सब प्रमुख दलों में से लिये जाते हैं। सदस्यों में मत विभिन्नता हो सकती है तथा यदि वे एक दूसरे का विरोध विधान मण्डल में करें, को कोई आश्चर्य नहीं। संघीय परिषद् के सदस्यों की वह स्थिति नहीं है जो इंग्लैंड के मन्त्रियों की। उनकी आलोचना की जा सकती है तथा उनके बिल को रद्द किया जा सकता है। इस सबके होते हुए भी यह आवश्यक नहीं कि वे त्याग पत्र दें। "यदि वे किसी विषय पर हार जाते हैं, तो वे इंग्लैंड और फ्रांस की तरह त्यागपत्र नहीं देते। वे केवल अपने अपमान को सहन करते हैं तथा विधान मण्डल की इच्छा का इतनी अच्छी तरह पालन करते हैं जितना कि वे कर सकते हैं।" पुनः "स्विस संघीय परिषद् एक वकील अथवा शिल्पकार की भाँति है, उसका परामर्श माँगा जाता है तथा अधिकतर उसको मान लिया जाता है, किन्तु उससे यह आशा नहीं की जा सकती कि यदि उसका स्वामी उसके परामर्श के विरुद्ध कोई कार्य करना चाहे तो वह अपने पद को छोड़ दे।" किन्तु जब १९३४ के सार्वजनिक व्यवस्था विधेयक (Bill for the Maintenance of Public Order) जन-निर्देश में रद्द कर दिया गया तब कौन्सिलर हैवरलिन ने पद त्याग दिया, जिसने बिल बनाया था।

जहाँ तक विधान-मण्डल से सम्बन्ध का प्रश्न है, यह न अमेरिका की पद्धति का अनुसरण करती है और न अंग्रेजी का। यह दोनों के मध्य मार्ग का अनुसरण करती है। यह अमेरिका के राष्ट्रपति की भाँति स्वतन्त्र नहीं है क्योंकि इसके सदस्यों का निर्वाचन संघीय विधान सभा करती है तथा जब वे विधान मण्डल में उपस्थित

हों, तब उनकी आलोचना^१ की जा सकती है। वे संसदीय प्रणाली के अनुसार उन अधिकारों को भी प्राप्त नहीं करते जो इंग्लैंड की कैबिनेट को प्राप्त होते हैं। संघीय परिषद् के सदस्यों को विधान मण्डल की सीटें निर्वाचित होते ही छोड़नी पड़ती हैं। किन्तु वे दोनों सदनों में बैठ सकते हैं, कार्यवाही में भाग ले सकते हैं, पर उन्हें वोट देने का अधिकार नहीं। यद्यपि उनकी आलोचना की जा सकती है, उनके विधेयक को रद्द किया जा सकता है, तो भी वे पद त्यागने के लिए बाध्य नहीं हैं। संघीय विधान मण्डल संघीय परिषद् को कुछ कार्य विशेष विधि से करने को कह सकता है।। यह कहा जाता है कि संघीय परिषद् केवल "विधेयकों का मसविदा बनाने वाले उच्चकोटि के संगठन (ब्यूरो) की तरह है।" संघीय परिषद् सन्धि करने से पूर्व विधान मण्डल की स्वीकृति लेती है तथा सन्धि करने के पश्चात् भी स्वीकृति लेनी अनिवार्य है।

इस सब के होते हुए भी, संघीय परिषद् संघीय विधान मण्डल से व्यवहार करने में दृढ़ है।^२ ब्राइस के अनुसार, "यह पथ-प्रदर्शक (guide) भी है और साधन (instrument) भी, बहुधा यह सुझाव भी देती है तथा मसविदा भी तैयार करती है।" कुछ अत्यावश्यक विधेयक संघीय परिषद् के सदस्यों द्वारा ही आरम्भ किये जाते हैं और जब विधान मण्डल के सदस्य कोई विधेयक उपस्थित करते हैं तब समितियों में भेजने से पूर्व वे परिषद् को भेजे जाते हैं। संघीय परिषद् के सदस्यों के दीर्घ काल से पदों पर आरुढ़ रहने के कारण उनका अत्यधिक मान होता है तथा उनके विधेयकों को विधान मण्डल आसानी से रद्द नहीं कर सकता। संघीय विधान मण्डल की स्थिति आरम्भण तथा जननिर्देश की संस्थाओं के कारण दृढ़ नहीं है। विश्वयुद्धों (१९१४ तथा १९३९) के अवसरों पर रिक्टज़रलैंड की सुरक्षा, अखण्डता तथा तटस्थता को स्थिर रखने के लिए संघीय विधान मण्डल ने संघीय परिषद् को अमर्यादित सत्ता दे दी थी।

संघीय परिषद् के बहुत से कार्यों तथा शक्तियों का संविधान में उल्लेख किया गया है। यह संघीय विधान मण्डल के कानूनों तथा अध्यादेशों (Ordinances) को लागू कराती है। यह विदेशी सम्बन्धों के लिए उत्तरदायी है। देश की रक्षा का भार भी इसके ही सिर पर है और इसीलिए यह सेना का नियन्त्रण तथा निरीक्षण करती है। यह संघीय बजट तैयार करती है, विधान मण्डल से उसे पास कराती है तथा संघीय वित्त (federal finances) का प्रबन्ध करती है। यह प्रतिवर्ष आन्तरिक तथा विदेशी क्षेत्रों में किये गये अपने कार्य की रिपोर्ट विधान मण्डल को देती है। यह कैंटनों की उन सन्धियों का निरीक्षण करती है जो वे आपस में अथवा पड़ोसी राज्यों से करते हैं। यह समस्त राष्ट्र की शान्ति तथा व्यवस्था की देख-भाल करती है। यह कैंटनों में कैंन्टन सरकार द्वारा सन्धियों को लागू कराती है। यदि कैंन्टन सरकार संघ-सरकार से सहयोग करे तो संघीय परिषद् कोई भी पग उठा

१. प्रश्नोत्तर के प्रयोग ने काउन्सिलरों के उत्तरदायित्वों को प्रत्यक्ष तथा सतत बना दिया है, किन्तु सम्बन्धित काउन्सिलर से प्रश्न करने पर कोई मत नहीं लिया जाता।

२. मनरो के अनुसार, यद्यपि संघीय परिषद् को सदैव विधायिका की इच्छा के सामने झुकना चाहिए, परन्तु वास्तविक स्थिति यह है कि परिषद् सदनों का अधिकतर पथ-प्रदर्शन करती है।

सकती है। “कौन्सिलर यह तथा अन्य प्रत्येक कर्त्तव्य प्रशंसनीय रीति से पूरा करते हैं, तथा कभी ही कोई कठिनाई होती है; किन्तु जब किसी कारण कैंटन से भ्रंश पैदा होता है, तब उसे बाधित करने की रीति कुछ विचित्र है।” संघीय परिषद् केवल उसकी आर्थिक सहायता रोक देती है और अपनी सेनाएं कैंटन में भेज देती है जोकि “अपना कार्य बिना रक्तपात के पूरा कर देती हैं; क्योंकि वे लूट मार नहीं करती और न किसी को जलाती हैं किन्तु वे शान्ति से कैंटन के व्यय पर वहाँ पर ठहरती हैं और इस तरह उसका खाते रहकर उसे परास्त कर देती हैं। निश्चित रूप से यह आज्ञा-पालन कराने की नयी रीति है किन्तु मितव्ययी स्विसों के लिए अत्यधिक प्रभावी है।” कुछ को छोड़ कर शेष सब संघीय नियुक्तियाँ संघीय परिषद् करती है। संघीय परिषद् देश में शान्ति तथा व्यवस्था रखने के लिए उत्तरदायी है। यदि संकट काल में, संघीय सभा की बैठकें न हो रही हों तो संघीय परिषद् को अधिकार है कि वह सेनाओं को आज्ञा दे सके और आवश्यकतानुसार उनको यथास्थान कार्य पर लगा सके। किन्तु तुरन्त ही विधान मण्डल का अधिवेशन बुला कर उसके सम्मुख विषय को रखा जाता है। संघीय परिषद् विशेष प्रयोजनों के लिए विशेषज्ञों की सेवाओं का लाभ उठा सकती है। संघीय अफसरों के व्यवहार से सम्बन्धित अभियोगों का निर्णय भी संघीय परिषद् अपने न्यायिक सामर्थ्य से करती है। संघीय सरकार का यह भी कर्त्तव्य है कि संघीय ट्रिव्युनल के निर्णय लागू कराये जायें तथा कैंटनों के भ्रमणों में पंच-निर्णयों तथा समझौतों का पालन कराया जाय।

लॉर्ड ब्राइस के अनुसार, “किसी अन्य आधुनिक गणराज्य में कार्यपालिका शक्ति एक व्यक्ति के स्थान पर एक परिषद् को नहीं सौंपी गई है तथा न किसी स्वतन्त्र राज्य में कार्यकारिणी कार्यपालिका (working executive) का दलीय राजनीति से इतना कम सम्बन्ध है। परिषद् इंग्लैंड की कैबिनेट के समान नहीं है क्योंकि यह विधानमण्डल का नेतृत्व नहीं करती और उसके द्वारा अपदस्थ भी नहीं हो सकती। यह संयुक्त राज्य की कार्यपालिका की भाँति विधान मण्डल से स्वतन्त्र नहीं है…… और यद्यपि इसकी कुछ विशेषताएँ दोनों में पाई जाती हैं तथापि स्पष्ट रूप से दलीय सम्बन्ध न होने के कारण उनसे भिन्न है। यद्यपि यह दल के बाहर है, तो भी यह दलीय कार्य करने के लिए नहीं चुनी जाती, दलीय नीति को निश्चित नहीं करती तथापि यह पूरी तरह दलीय भावना से रहित नहीं है।”

लॉर्ड ब्राइस के अनुसार, “यह (स्विस कार्यकारिणी) ऐसी संस्था है जो कि नागरिकों के प्रति अपने उत्तरदायित्व को कम न करते हुए विधान सभा को केवल सलाह देने और प्रभावित करने का ही कार्य नहीं करती प्रयुक्त निष्पक्ष होने के कारण समझौते की भावना से विरोधी दलों में मेल कराने और कठिनाइयों को दूर करने के लिए आवश्यकता पड़ने पर मध्यस्थता कर सकती है। यह माने हुए प्रशासकों को राष्ट्र की सेवा में रखने में समर्थ है चाहे कुछ विशेष विषयों पर सभासदों (Councillors) के निजी विचार कुछ हों, जो कुछ समय के लिए पार्टियों को विभाजित कर देते हैं……। यह नीति में स्थिरता लाती है और परम्पराओं को बनने का अवसर देती है।”

राष्ट्रपति लावल के मतानुसार, “संघीय परिषद् को राष्ट्रीय सरकार रूपी घड़ी की बड़ी कमानी माना जा सकता है और निश्चित रूप से यह राष्ट्रीय घड़ी का संतुलन चक्र (Balance Wheel) है।” संघीय परिषद् का कर्त्तव्य विरोधी दलों के बीच मध्यस्थता करना, उनकी कठिनाइयों को ठीक करना तथा दोनों में समझौता कराना है। “संघीय कार्यपालिका शक्ति का प्रभाव इसके जन्म लेने के पचास वर्ष के अन्दर इतना अधिक बढ़ गया है कि संघीय राज्य में वह सर्वाधिक प्रभावी अंग बन गई है। हमारी आन्तरिक तथा बाह्य राजनीति में सम्पूर्ण महासंघ (Confederation) तथा कैंटनों में सार्वजनिक जीवन के शान्तिपूर्ण विकास के लिए संघीय परिषद् बुद्धिमत्ता तथा दूरदर्शिता के कार्यों पर निर्भर रही है।”

सामूहिक कार्यकारिणी के लाभ (Merits of Plural Executive)—स्विट्ज़रलैंड में प्रचलित सामूहिक कार्यकारिणी के अनेक लाभ हैं। स्विस् संघीय परिषद् (Federal Council) देश के समस्त प्रकार के विचारों तथा क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करती है। उसे अपने कान में निष्पक्ष कहलाने की मान्यता प्राप्त है। वह संघीय विधान सभा (Federal Assembly) को प्रभावित करने और सलाह देने के अलावा, “समझौते की भावना (conciliation) से विरोधी दलों में मेल कराने और कठिनाइयों को दूर करने के लिए आवश्यकता पड़ने पर” मध्यस्थ हो सकती है। स्विस् प्रणाली में दृढ़ता और स्थायित्व भी है। स्विस् कार्यपालिका अपने पद पर बने रहने के लिए विधान सभा के मत पर निर्भर नहीं है। अतएव वह एक ससम्बद्ध (coherent) और दृढ़ नीति का अनुसरण करने की स्थिति में है। परिणाम यह है कि देश अनुभवी और योग्य प्रशासकों की सेवाओं का लाभ उठाने में समर्थ है। ऐसी बात प्रजातन्त्रीय सरकार में सम्भव नहीं है। स्विस् प्रणाली नीति की निरन्तर (continuity) तथा स्वस्थ परम्परा बनाने में सहायक है। स्विस् प्रणाली “संस्था को उन क्षणिक आवेगों (transient impulses) से ऊपर उठा देती है जो कि जनता को उत्तेजित कर देते हैं।”

मनरो के मतानुसार “यह बहुल कार्यपालिका नियुक्त करती है जिसमें एकीकृत (unified) कार्यपालिका के समस्त गुण हैं। इसके कारण सबसे योग्य व्यक्ति अपने पद पर रह सकते हैं चाहे वे किसी भी दल के सदस्य हों।”

स्विस् कार्यपालिका की विशेषताएँ (Features of Swiss Executive)—स्विस् कार्यपालिका के विशेष गुणों का उल्लेख किया जा सकता है। जैसा कि पहले निर्देश किया जा चुका है यह ‘कालिजिएट’ या सामूहिक है। इसमें कोई प्रधानमन्त्री नहीं होता और स्विस् महासंघ के राष्ट्रपति को अपने साथी चुनने का अधिकार नहीं होता। उसका उन पर कोई अधिकार नहीं होता। इसके अतिरिक्त स्विस् कार्यपालिका एक साथ संसदीय (parliamentary) तथा असंसदीय (non-parliamentary) है। यह इस अर्थ में संसदीय है कि इसके सदस्य विधान मण्डल के द्वारा चुने जाते हैं। उन्हें विधान मण्डल में उपस्थित होने का अधिकार है। वे विधेयकों को पुनरस्थापित कर सकते हैं और वाद-विवाद में भाग ले सकते हैं। वे विधान मण्डल की इच्छा को पूरा करते हैं। किन्तु इंग्लैंड और स्विट्ज़रलैंड में कार्यपालिका को विधान मण्डल के प्रति

उत्तरदायी बनाने का भिन्न साधन है। इंग्लैंड में मन्त्रिमण्डल को त्यागपत्र देना पड़ता है यदि संसद् उसके द्वारा पुरःस्थापित विधेयक को रद्द कर दे, या किसी गैर-सरकारी सदस्य के विधेयक को सरकार का विरोध होते हुए पास कर दे। स्विट्जरलैंड में संघीय परिषद् के सदस्यों से अपदस्थ होने की आशा नहीं की जाती, यदि उनके द्वारा पुरःस्थापित विधेयक को संघीय संविधान सभा रद्द कर दे। वे या तो विधेयक को छोड़ देते हैं या आलोचना के आधार पर उसे दोबारा बनाते हैं। स्विस् कार्यपालिका इस अर्थ में असंसदीय है कि इसके सदस्य विधान-मण्डल के सदस्य नहीं हैं। यदि विधान मण्डल का कोई सदस्य संघीय परिषद् का सदस्य चुना जाता है तो उसे संघीय विधान सभा में अपना पद छोड़ना पड़ता है। संघीय परिषद् के सदस्यों का कार्य-काल निश्चित है। संघीय विधान-मण्डल उन्हें उस समय से पहले अपदस्थ नहीं कर सकता। यह निर्देश किया जाता है कि स्विस् कार्यपालिका में उत्तरदायित्व और स्थिरता के गुणों का सम्मिश्रण है। इसके अतिरिक्त, स्विस् कार्यपालिका विधान मण्डल के दलीय बहुमत (party majority) पर आधारित नहीं है। इसके सदस्य “केवल विभिन्न दलीय समूहों से ही नहीं, प्रत्युत उन दलीय समूहों से चुने जाते हैं जो एक-दूसरे के मौलिक रूप से विरोधी हों।” संघीय परिषद् का निर्दलीय होना उसे स्थायी संस्था बनाता है। पुराने सदस्य उस समय तक बार-बार चुने जाते हैं जब तक उनकी सेवा करने की इच्छा हो।

संघीय प्रशासन (Federal Administration)—निम्न सात विभाग संघीय परिषद् के सात सदस्यों के अधीन हैं—

१. राजनैतिक विभाग जिसमें विदेशा सम्बन्ध, नागरिक बनाना तथा परदेश गमन शामिल हैं।

२. वित्त तथा सीमाशुल्क (Finance and Customs)।

३. गृह (Interior)।

४. न्याय तथा पुलिस (Justice and Police)।

५. कृषि, उद्योग तथा वाणिज्य सहित अर्थ-व्यवस्था (Public Economy)।

६. डाक तथा रेलवे (Posts and Railways)।

७. सैनिक विषय (Military)।

प्रत्येक विभाग कई सेवाओं अथवा संगठनों में विभाजित है जिनमें से प्रत्येक में कुछ संघीय अफसर होते हैं। इसका कारण यह है कि संघीय कार्यों में से अधिकांश कैंटनों के अफसरों से कराये जाते हैं तथा संघ-सरकार उनको अपने अफसरों द्वारा पूरा नहीं कराती। इसके होते हुए भी दोनों विश्वयुद्धों में संघीय अफसरों की संख्या में पर्याप्त वृद्धि हुई है। नौकरशाही (bureaucracy) की वृद्धि को एक गम्भीर भय माना गया। एंडरे के अनुसार, “उसे अन्त में उस शासन विधि से समझौता करना पड़ता जो कैंटनों के स्वायत्त शासन (Cantonal autonomy) तथा जन-साधारण के प्रत्यायोजन (Popular Delegation) पर आधारित है, कहने का तात्पर्य यह है कि यह वह शासन-विधि है जो मानवीय गुणों को अधिकाधिक पृथक् करने वाले प्रशासकीय तन्त्र (administrative mechanism) के स्थान पर मनुष्यों में

अधिक विश्वास करती है।”

संघीय नागरिक सेवा (Civil Service) के अधिकांश सदस्यों की नियुक्ति संघीय परिषद् करती है और वही उनके विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही (disciplinary action) करती है। स्विट्ज़रलैंड में पदों की लूट की प्रथा (spoils system) नहीं है तथा किसी नागरिक सेवा के सदस्य को राजनैतिक कारणों से नहीं हटाया जाता। नौकरियों के लिए कड़ी प्रतियोगिता भी नहीं होती क्योंकि वेतन कम हैं। जनमत इतना प्रबल है कि अयोग्य व्यक्तियों को नियुक्त किया ही नहीं जा सकता। इसके अतिरिक्त “अपराधी को चाहे उसकी स्थिति कितनी ही दृढ़ क्यों न हो, सार्वजनिक जीवन तुरन्त त्यागना ही पड़ता है।”

संघीय चांसलरी (The Federal Chancellery)—संघीय चांसलरी संघीय विधान सभा और संघीय परिषद् के सचिव-सम्बन्धी कार्य (secretarial business) के लिए उत्तरदायी है। यह संघ के राष्ट्रपति के नियन्त्रण में होती है, किन्तु अन्तिम नियन्त्रण संघीय विधान सभा का होता है। संघ के चांसलर को संघीय विधान मण्डल के दोनों सदन संयुक्त बैठक में चुनते हैं। यद्यपि उसका कार्य काल एक बार में चार वर्ष का होता है, तथापि सामान्य परिपाटी के अनुसार उसे उतने समय तक पद पर कार्य करने की आज्ञा दे दी जाती है, जब तक वह चाहे। ह्यूगज़ (Hughes) के अनुसार, “चुनाव में अच्छा राजनीतिक उत्साह होता है। संघीय परिषद् वाइस-चांसलरों की नियुक्ति करती है और साधारणतः चांसलर का पद रिक्त होने से पहले ही उनमें से एक का उस पर नैतिक दावा हो जाता है।” चांसलर के पद को अत्यधिक आदर प्राप्त है। चांसलर संघीय परिषद् का सचिव होता है। उसे बैठकों के वाद पत्रकारों से भेंटें करनी पड़ती हैं, जब संघीय संविधान मण्डल के दोनों सदनों की संयुक्त बैठक होती है, तब वह उनके सचिव का कार्य करता है। उसे *Recueil des Lois* और *Feuille Federale* के प्रकाशन की देख-भाल करनी पड़ती है। उसे संघीय विधान मण्डल के पास किए हुए विधेयकों पर प्रति-हस्ताक्षर (countersign) करने पड़ते हैं। उसे अनुवाद और संक्षिप्त लिपि (shorthand) के कार्य का निरीक्षण करना पड़ता है।

Questions for Revision

1. Write a critical note on the plural executive in Switzerland.
2. Examine carefully the peculiar features of the Swiss Federal Executive.
3. Describe the organization of the collegiate executive in Switzerland and explain its working.
4. Describe the composition and functions of the Swiss Federal Council.
5. Compare the Swiss Federal Executive with the British Cabinet.
6. ‘The Swiss Federal Council combines the advantages of the Cabinet and the Presidential Systems of Government.’ Discuss.

7. Compare and contrast the Swiss Federal Council with the British Cabinet in point of composition, functions and relation with the Legislature.
8. 'The Federal Council is one of the institutions of Switzerland that best deserves study.' Explain its salient features and show how Bryce is justified in his opinion.
9. The relation of the Swiss ministers to the legislative body is different from that which exists in any other country. Explain this relation fully and point out the unique nature of the Swiss Executive.
10. Attempt a critical examination of the working of the Swiss Federal Council. What are its relations with the Swiss Legislature and the Swiss people ?

अध्याय १८

संघीय विधान-मण्डल

(The Federal Legislature)

संघीय विधान मण्डल को संघीय सभा (Federal Assembly) कहते हैं। इसमें दो सदन राष्ट्रीय परिषद् (National Council) तथा राज्य परिषद् (Council of States) हैं।

राष्ट्रीय परिषद् (The National Council)—राष्ट्रीय परिषद् निम्न सदन है। यह जन-निर्वाचित सदन है तथा “राष्ट्रीय” शब्द अभिप्राय-पूर्ण (significant) है। राष्ट्रीय परिषद् की सम्पूर्ण संख्या संविधान ने निश्चित नहीं की है तथा जन-संख्या के अनुसार बदलती रहती है। पहले २० हजार जनसंख्या के लिए एक प्रतिनिधि चुना जाता था किन्तु अब २२ हजार के लिए एक प्रतिनिधि निर्वाचित किया जाता है। वास्तव में प्रति दसवें वर्ष जन-गणना (census) होती है और उस जन-गणना के आधार पर प्रत्येक कैंटन के प्रतिनिधियों की संख्या निश्चित की जाती है। किन्तु विशेष रूप से उपबन्ध किया गया है कि प्रत्येक कैंटन अथवा अर्द्ध कैंटन का कम-से-कम एक प्रतिनिधि निम्न सदन में अवश्य हो। इसका यह उद्देश्य मालूम होता है कि किसी विशेष कैंटन के निवासियों के हितों का प्रतिनिधित्व सुरक्षित रहे। इसकी सम्पूर्ण संख्या दो सौ के लगभग होती है। १९४३ में वर्न के ३३ प्रतिनिधि थे तथा चार कैंटनों ऐसी थीं जिनमें से प्रत्येक ने एक प्रतिनिधि भेजा। राष्ट्रीय परिषद् के सदस्य आनुपातिक प्रतिनिधित्व (proportional representation) प्रणाली के आधार पर चुने जाते हैं। प्रत्येक २० अथवा अधिक वर्ष का पुरुष वोट दे सकता है। निर्वाचन-क्षेत्र संघीय विधान मण्डल निर्धारित करता है, न कि कार्यपालिका। राष्ट्रीय परिषद् की सदस्यता काफी स्थिर होती है और अधिकांश सदस्य पुनर्निर्वाचित हो जाते हैं। पहले राष्ट्रीय परिषद् की अवधि तीन वर्ष थी किन्तु १९३० में चार वर्ष कर दी गई।

राज्य परिषद् (The Council of States)—राज्य परिषद् अमेरिकन सेनेट अथवा भारतीय राज्य सभा के समान है। यह जनता का प्रतिनिधित्व नहीं करती। यह स्विस संघ की इकाइयों का प्रतिनिधित्व करती है। संयुक्त राज्यों की भांति प्रत्येक इकाई दो प्रतिनिधि भेजती है, चाहे उसकी जनसंख्या अथवा क्षेत्रफल कुछ भी हो किन्तु अर्द्धकैंटन का एक प्रतिनिधि राज्य परिषद् में बैठता है। इसके सदस्यों की संख्या ४४ है। स्विट्ज़रलैंड में राज्य परिषद् के सदस्यों का कार्य काल व उनके निर्वाचन की रीति विभिन्न कैंटनों में विभिन्न प्रकार की है। २१ कैंटनों में, राज्य परिषद् के सदस्यों का निर्वाचन या तो प्रत्यक्ष जनमत द्वारा होता है।

अथवा आरम्भिक सभाओं (Primary assemblies) के द्वारा । चार कैंटनों के प्रतिनिधियों का निर्वाचन उनके विधान मण्डल करते हैं । सदस्यों का कार्यकाल एक से चार वर्ष तक का होता है । प्रत्येक कैंटन अपने प्रतिनिधि का वेतन देती है ।

यह स्मरणीय है कि राज्य परिषद् का अध्यक्ष (President) तथा उपाध्यक्ष निर्वाचित होते हैं । निर्वाचन प्रति वर्ष किया जाता है । कोई व्यक्ति लगातार दो वर्ष तक राज्य परिषद् का अध्यक्ष नहीं रह सकता । राष्ट्रीय परिषद् भी अपने अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष का निर्वाचन इसी प्रकार करती है ।

संघीय सभा के कार्य तथा शक्तियाँ (Powers and Functions of Federal Assembly) — यह ठीक ही कहा गया है कि विश्व के बहुत कम विधान मण्डल इतने प्रकार के कार्य करते हैं जितने कि स्विस् विधान मण्डल करता है । संविधान उपबन्ध करता है कि “संघीय सभा उन सब विषयों पर विचार करेगी जो उसे वर्तमान संविधान के द्वारा प्राप्त हुए हैं तथा जो किसी अन्य संघीय प्राधिकरण को नहीं दिये गये ।” संविधान यह भी उपबन्ध करता है कि संघीय परिषद् देश की सर्वोच्च कार्यपालिका है तथा संघीय ट्रिब्युनल उच्चतम न्यायालय है । इससे स्पष्ट है कि जहाँ न्यायिक क्षेत्र में संघीय ट्रिब्युनल सर्वोच्च है वहाँ संघीय परिषद् सर्वोच्च कार्यपालिका तथा संघीय सभा विधान बनाने के क्षेत्र में उच्चतम है ।

संघ सभा वार्षिक बजट पास कर सकती है, संघ सरकार को ऋण लेने की स्वीकृति देती है, संघीय पद स्थापित करती है, उनके वेतन निश्चित करती है तथा संघीय संविधान का पुनरीक्षण करती है । इन शक्तियों के अतिरिक्त संघ सभा कमान्डर-इन-चीफ़ की नियुक्ति करती है तथा संघीय परिषद् और संघीय ट्रिब्युनल के सदस्यों का निर्वाचन करती है । संघीय सभा विदेशों से की गई सन्धियों तथा सम-भौतों की पुष्टि करती है । यह कैंटनों की पारस्परिक तथा पड़ोसी राज्यों से की गई सन्धियों को मान्य करती है । १९३१ का एक संशोधन उपबन्ध करता है कि अन्तर्राष्ट्रीय सन्धियाँ जो कि अनिश्चित काल अथवा १५ वर्ष से अधिक के लिए की जायें जननिर्देश के लिए प्रसारित की जायें । यह तब भी किया जायेगा जब कि ३०,००० नागरिक अथवा आठ कैंटन इसकी माँग करें ।

संघीय सभा वे सब पग उठाती है जो कि स्विट्जरलैंड की विदेशी आक्रमण से प्रतिरक्षा अथवा तटस्थता को कायम रखने (preservation) के लिए आवश्यक हों । संघीय सभा युद्ध अथवा शान्ति की घोषणा करती है । संघीय सभा का कर्तव्य कैंटनों की वैधानिक तथा क्षेत्रीय अखण्डता (territorial integrity) को स्थिर रखना है । जब किसी कैंटन की शान्ति को भय हो तब इसे हस्तक्षेप करना पड़ता है । संघीय सभा राष्ट्रीय सेना का नियन्त्रण करती है तथा नागरिक प्रशासन के कार्यों का निरीक्षण करती है । यह क्षमादान भी कर सकती है । प्रशासकीय अभियोगों में भी संघीय सभा को अन्तिम अधिकार प्राप्त हैं ।

यह स्मरणीय है कि कतिपय उद्देश्यों के लिए संघीय सभा के दोनों सदनों की बैठकें संयुक्त होती हैं । वे उद्देश्य ये हैं—स्विस् संघ के अध्यक्ष का निर्वाचन, संघीय ट्रिब्युनल के सदस्यों का निर्वाचन, संघीय सेना के कमान्डर-इन-चीफ़ का निर्वाचन,

संघ के चान्सलर का निर्वाचन, संघीय अधिकारियों के क्षेत्राधिकार के भंगड़े तय करना तथा क्षमा-दान। दोनों सदनों की संयुक्त बैठक को राष्ट्रीय सभा (National Assembly) कहते हैं और इसमें राज्य परिषद् का अध्यक्ष सभापति का आसन ग्रहण करता है।

दोनों सदनों में सम्बन्ध (Relation between two Houses)—दोनों सदन समान हैं। कोई विधेयक किसी भी सदन में लाया जा सकता है। संघीय परिषद् के सदस्य दोनों सदनों में बैठते हैं और प्रश्नों के उत्तर देते हैं। जहाँ तक विधेयकों के आरम्भ होने का सम्बन्ध है, दोनों सदनों के अध्यक्ष अधिवेशन आरम्भ होने से पूर्व एकत्रित होते हैं और निश्चित करते हैं कि कौन-कौन से विधेयक किस सदन में आरम्भ किये जायेंगे। डा० स्ट्रोंग के अनुसार, “स्विस कार्यपालिका की तरह ही स्विस विधान-मण्डल भी अद्वितीय है। विश्व में यही विधान-मण्डल है जिसके उच्च सदन तथा निम्न सदन में कोई अन्तर नहीं है।”

यह सत्य है कि संविधान दोनों सदनों को समान स्थिति प्रदान करता है, किन्तु व्यवहार में राष्ट्रीय परिषद् राज्य परिषद् से अधिक दृढ़ हो गई है। इसका आंशिक कारण यह है कि राष्ट्रीय परिषद् को राष्ट्र का सदन समझा जाता है और राज्य परिषद् को कैंटनों का। प्रजातन्त्रीय युग में, निर्वाचन सदन का दूसरे की अपेक्षा अधिक शक्तिशाली होना तथा आदर पाना आवश्यक है।

संघीय सभा तथा परिषद् (Federal Assembly and Council)—जहाँ तक संघीय सभा तथा संघीय परिषद् के सम्बन्धों का प्रश्न है, यह पहले ही कहा जा चुका है कि यद्यपि संघीय सभा संघीय परिषद् की रचना करती है तथा उसकी आलोचना भी कर सकती है, तथापि संघीय सभा संघीय परिषद् की तुलना में अधिक शक्तिशाली नहीं है। स्विट्ज़रलैंड में मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व नहीं है, तथा संघीय परिषद् के सदस्य वर्षों अपने पद पर संघीय सभा में की गयी आलोचना की परवाह न करते हुए बने रहते हैं। संघीय परिषद् के सदस्यों को उनकी निष्पक्षता तथा स्थायित्व के कारण पर्याप्त मान-सम्मान प्राप्त है, तथा परिणामतः, वे जो कुछ विधेयकों के रूप में संघीय सभा में लाते हैं उसे स्वीकार कर लिया जाता है। इसके अतिरिक्त, आरम्भण तथा जननिर्देश की संस्थाओं ने भी संघीय सभा की स्थिति को दुर्बल किया है।

यह ध्यान रहना चाहिए कि संघीय सभा का अधिकांश कार्य काम-काजी ढंग का होता है। अतएव बहुत-सा कार्य थोड़े से समय में हो जाता है। लार्ड ब्राइस के अनुसार, “स्विस विधायक (legislators) प्रश्नों का मध्यवर्गीय कारवारी दृष्टिकोण रखने का अभ्यस्त होता है, वह जर्मनों की तरह अमूर्त सिद्धान्तों (abstract principles) पर कम बातचीत करने वाला होता है तथा फ्रान्सीसियों की आडम्बर-पूर्ण कहावतों की ओर बहुत कम ध्यान देता है।” मनरो के अनुसार, “यह स्विस सदन को एक शान्तिमय जगह बना देता है जोकि पैलेस बोर्बोन अर्थात् फ़ोच्च संसद् भवन (Palais Bourbon) अथवा डेल आयरियन अर्थात् आयर की संसद् (Dail Eireann) से पूर्णतः विभिन्न है—लेकिन यह इसकी भी व्याख्या करता है क्यों कि सम्पूर्ण वर्ष का कार्य सात अथवा आठ सप्ताह में समाप्त किया जा सकता है।”

Questions for Revision

1. Give an account of the composition and working of the National Legislature of Switzerland. What are the principles which regulate its relations with the Federal Council ?
2. 'The makers of the Swiss Constitution conferred on the Federal Assembly all kinds of authority, legislative, executive and even judicial.' (Zurcher). Explain and comment.
3. Compare and contrast the constitution and functions of Second Chambers in the Governments of England, the U. S. A. and Switzerland.
4. What is the relation between the Legislature and Executive in Switzerland ?
5. The relation of the Swiss Ministers to the legislative body is different from that which exists in any other country. Explain this relation fully point out the unique nature of the Swiss Executive.
6. Trace main features of the legislative procedure in the Swiss Federal Parliament.

अध्याय १६

न्यायपालिका तथा राजनैतिक पार्टियाँ

(Judiciary and Political Parties)

संघीय न्यायालय (The Federal Tribunal) —स्विट्ज़रलैंड में केवल एक संघीय न्यायालय है और उसे संघीय ट्रिब्युनल कहते हैं। १८४८ के संविधान के द्वारा यह ट्रिब्युनल निर्मित हुआ था। किन्तु इसकी शक्तियाँ १८७४ में बढ़ीं। बाद के संशोधनों ने उसके अधिकार-क्षेत्र को बढ़ा दिया। कार्य में वृद्धि होने के कारण, संघीय ट्रिब्युनल का स्थायी सत्र रहता है तथा इसका मुख्य कार्यालय वौड (Vaud) कैंटन की राजधानी लासेन (Lausanne) में है।

यह निर्देश किया जाता है कि संघीय ट्रिब्युनल का लासेन में होना फ्रेंच-भाषी जनता की भावनाओं के लिए एक रियायत है जो कि संघीय शासन के शेष उपकरणों के जर्मनभाषी कैंटन वर्ग में केन्द्रित होने से सन्तुष्ट नहीं थी। यद्यपि संघीय ट्रिब्युनल का अधिकांश कार्य लासेन में किया जाता है, पर यह फौजदारी कार्य (criminal work) के लिए अपने आपको पाँच भागों में बाँटता है तथा प्रत्येक भाग (section) एक-एक न्यायिक जिले (Assize District) में बैठता है जिनमें स्विट्ज़रलैंड इस प्रयोजन के लिए विभक्त किया गया है।

जहाँ तक संघीय ट्रिब्युनल की रचना का सम्बन्ध है, इसमें २६ न्यायाधीश तथा ११ स्थानापन्न न्यायाधीश होते हैं संविधान के अनुसार, तीनों भाषाओं के प्रतिनिधि संघीय ट्रिब्युनल में होने चाहिएँ। संघीय सभा न्यायाधीशों को छः वर्ष के लिए निर्वाचित करती है। संघीय सभा दो वर्ष के लिए ट्रिब्युनल के अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष का चुनाव भी करती है। प्रथा के अनुसार संघीय ट्रिब्युनल के सदस्यों को जब तक वे चाहें तब तक पुनर्निर्वाचित कर लिया जाता है। प्रत्येक स्विस नागरिक, जो संघीय परिषद् का सदस्य बन सकता है, संघीय ट्रिब्युनल का सदस्य भी बन सकता है। किन्तु, व्यवहार में वे ही सदस्य चुने जाते हैं जिनको अधिक कानूनी योग्यताएँ प्राप्त होती हैं। “यद्यपि कभी-कभी राजनैतिक पक्षपात (political predilections) वहाँ पर विद्यमान हो सकता है, तथापि यह नहीं कहा जा सकता कि उन्होंने न्यायाधीशों की श्रेष्ठता को उससे अधिक गिराया है जितना इसी प्रकार के प्रभावों के कारण इंगलैंड में और (संघीय न्यायालयों के सम्बन्ध में) संयुक्त राज्यों में, गिरा दिया जाता है।”

शक्तियाँ (Powers) —संघीय ट्रिब्युनल का दीवानी, फौजदारी, सांवैधानिक तथा प्रशासकीय अभियोगों में आरम्भिक (original) तथा अपीलीय अधिकार-क्षेत्र है। दीवानी अभियोग का अधिकार-क्षेत्र कैंटन तथा संघ (confederation) के बीच,

कैन्टनों के बीच, अथवा कैन्टन या संघ और व्यक्ति के बीच के सम्पत्ति सम्बन्धी झगड़ों तक विस्तृत है। कुछ विशेष परिस्थितियों में आरम्भिक अधिकार-क्षेत्र व्यक्तियों के पारस्परिक अभियोगों तक आ जाता है।

संघीय ट्रिव्युनल का आरम्भिक फौजदारी अधिकार क्षेत्र (Original Criminal Jurisdiction) उन अभियोगों तक सीमित है जिनमें संघ के विरुद्ध राजद्रोह, जाली मुद्रा चलाना, सरकारी कर्मचारियों के विरुद्ध हिंसा-प्रयोग, अन्तर्राष्ट्रीय कानून के विरुद्ध अपराध, उच्च सरकारी कर्मचारियों द्वारा अपने अधीनस्थ कर्मचारियों के ऊपर लगाए गए फौजदारी के आरोप सम्मिलित हैं। कानून बनाकर अधिकार-क्षेत्र को बढ़ाया भी जा सकता है। फौजदारी अभियोगों को निपटाने के लिए संघीय ट्रिव्युनल अपनी बैठकें देश के विभिन्न पाँच स्थानों पर करता है। इन केन्द्रों में से प्रत्येक स्थान पर संघीय न्यायालय के तीन न्यायाधीश तथा समीपस्थ स्थानों के १२ जूरी बैठते हैं। विशेष रूप से यह उपबन्ध किया गया है कि किसी व्यक्ति को अपराधी ठहराने के लिये ५/६ जूरियों का सहमत होना आवश्यक है।

संघीय ट्रिव्युनल का वैधानिक क्षेत्राधिकार उन झगड़ों तक है जो संघ तथा कैन्टनों में, अन्तःकैन्टन सार्वजनिक कानून, तथा कैन्टनों द्वारा उन व्यक्तिगत अधिकारों का कथित उल्लंघन, जो कि संघीय संविधान, कैन्टनों के संविधानों अथवा सन्धियों अथवा कैन्टनों के पारस्परिक समझौतों द्वारा स्वीकृत किए गए हों।

१८२८ से संघीय ट्रिव्युनल को सार्वजनिक अफसरों की कानूनी क्षमता (competence) विषयक झगड़ों को तय करने का अधिकार मिल गया है। इस प्रकार ट्रिव्युनल प्रशासकीय न्यायालय का कार्य भी करता है। पहले, इस प्रकार के केसों को संघीय सभा ही निर्णीत करती थी।

यह स्मरणीय है कि स्विस संघीय ट्रिव्युनल की स्थिति संयुक्त राज्य अमेरिका के सुप्रीम कोर्ट अथवा भारतीय उच्चतम न्यायालय के समान दृढ़ नहीं है। अमेरिका का सुप्रीम कोर्ट राज्य-विधान-मण्डलों तथा कांग्रेस के कानूनों को अवैध घोषित कर सकता है। किन्तु स्विस ट्रिव्युनल केवल कैन्टनों के विधान-मण्डलों के कानूनों को ही अवैध घोषित कर सकता है। संघीय सभा के कानूनों के विषय में उसे उक्त शक्ति प्राप्त नहीं। संविधान में उपबन्ध किया गया है कि ट्रिव्युनल संघीय सभा के कानूनों का प्रशासन करेगा तथा सामान्य प्रकार के आदेश लागू करेगा। यह संघीय सभा द्वारा मान्य सन्धियों के अनुसार भी कार्य करेगा। इसका आंशिक कारण यह है कि संघीय सभा के कानूनों की जनता के मत से पुष्टि की जाती है। जुरचर (Zurcher) के अनुसार, ट्रिव्युनल के सीमित तथा अव्यवस्थित क्षेत्राधिकार को ध्यान में रखते हुए, यह संघीय विधान मण्डल के कानूनों का पुनर्विलोकन (review) करने के लिए प्रभावी यन्त्र नहीं हो सकता, यदि इसको यह शक्ति प्रदान भी की जाये।”

राजनैतिक पार्टियाँ (Political Parties)—प्रजातन्त्रीय प्रणाली को ग्रहण करने वाले स्विट्जरलैंड जैसे देश में राजनैतिक दलों का होना आवश्यक है। संघीय सभा के लिए निर्वाचन करना होता है। कैन्टनों के विधान मण्डलों के चुनाव लड़े जाते हैं। स्थानीय संस्थाओं के लिए प्रतिनिधि निर्वाचित किए जाते हैं। इसमें कोई

आश्चर्य नहीं कि स्विट्जरलैंड में दीर्घ काल से राजनैतिक पार्टियाँ पाई जाती हैं।

जातीय, धार्मिक, भाषा, उद्योग तथा परस्पर-विरोधी आर्थिक विभिन्नताओं के होते हुए भी स्विट्जरलैंड में पार्टी-भावना कम तीव्र तथा पार्टी-विरोध बहुत न्यून है। और यहाँ “राज्य की नौका, पार्टी-आन्दोलनों से इतनी कम डगमगाई है” जितनी और कहीं नहीं। इस अवस्था के अनेक कारण हैं। स्विस कार्यपालिका निर्दलीय तथा स्थायी है। संघीय परिषद् के सदस्य दलीय आधार पर नहीं चुने जाते। विभिन्न दलों तथा हितों को सम्मिलित करने का प्रत्येक प्रयत्न किया जाता है। इसके अतिरिक्त जब एक बार कोई व्यक्ति संघीय परिषद् का सदस्य बन जाता है, तब उसे उतने काल तक पद पर बने रहने दिया जाता है जब तक वह चाहे। परिणाम यह होता है कि जब संघीय परिषद् के लिए नये निर्वाचन किये जाते हैं, तब जीतने पर भी कोई पुरस्कार नहीं मिलना होता, क्योंकि अधिकतर संघीय परिषद् के पिछले सदस्यों को ही पुनर्निर्वाचित किया जाता है। क्योंकि कुछ पाने के लिए नहीं है इसलिए पार्टी-आन्दोलनों के लिए कोई प्रेरणा नहीं है। कहा जाता है कि जननिर्देश की संस्था के कारण भी पार्टियाँ दुर्बल हैं। समस्त महत्वपूर्ण प्रश्नों के अन्तिम निर्णय के लिए जनता से अनुरोध किया जाता है तथा विधान मण्डल की समस्त पार्टियाँ अपना महत्व खो देती हैं। यदि विधान मण्डल में किसी दल का बहुमत हो, तो भी वह अपने कानून को पास नहीं करा सकता यदि जनता उसे रद्द करने का निश्चय करे। कोई आश्चर्य नहीं कि पार्टी-भावना ठंडी है। संघीय नियुक्तियाँ दलीय आधार पर नहीं की जाती। उन पदों के वेतन भी आकर्षक नहीं हैं। नियुक्तियाँ योग्यता-नुसार की जाती हैं। अतएव कोई ऐसा पदार्थ नहीं है जिसके लिए संघर्ष किया जाए। इसके अतिरिक्त स्विस जनता पारस्परिक मतभेदों को भुला कर राष्ट्रीय हित को ऊँचा स्थान देती है। लार्ड ब्राइस के अनुसार, दीर्घ काल से कोई महत्वपूर्ण विषय देश के सम्मुख न होने, वर्तमान आर्थिक दशाओं के प्रति असन्तोष का अभाव; वर्ग संघर्ष (Class hatreds) की अनुपस्थिति तथा उस तत्त्व की अनुपस्थिति जिसके कारण पार्टी भावना उत्पन्न की जाती है, स्विस राजनैतिक पार्टियों के वर्तमान निष्पक्ष रूप की उत्तरदायी है। यह भी कहा जाता है कि एक दल के सदस्य विधान मण्डल में एक साथ नहीं बैठते। नियमानुसार, वे कैंटनों के अनुसार बैठते हैं, चाहे उनकी पार्टी कोई हो। निर्वाचन के लिए सदस्यों को मनोनीत करने के विषय में भी साधारणतः “एक व्यक्ति जिसका अधिक सम्मान है तथा जिसने मूल्यवान् सेवा की है, सब दलों के टिकटों पर खड़ा किया जाता है, चाहे उसकी पार्टी कुछ हो तथा कुछ जिलों में यह भी होता है कि विभिन्न पार्टियाँ व्यक्तियों की सामान्य सूची पर सहमत हो जाती हैं।” राष्ट्रपति लाँवैल के अनुसार, “उस जाति के लिए जिसमें अपने सार्वजनिक व्यक्तियों के व्यक्तिगत भ्रष्टाचार को रोकने के लिए पर्याप्त ईमानदारी तथा बुद्धिमानी है तथा जिसको उन्नति करने के लिए पार्टी-संघर्षों की आवश्यकता नहीं है, आन्दोलनों से तथा दलीय नीति से छुटकारा पाना एक बहुत बड़ा लाभ है।”

राजनैतिक पार्टियों का इतिहास (History of Political Parties) —

राजनैतिक पार्टियों का इतिहास १८४८ के संविधान से शुरू होता है। उस समय दो प्रमुख राजनैतिक दल थे जिनका समर्थन प्रोटेस्टेंट जर्मन कैन्टन तथा प्रोटेस्टेंट फ्रेंच कैन्टन करती थीं। उनको उदार (Liberal) तथा रैडिकल कहा जाता था। उदार ग्रहस्तक्षेप सिद्धान्त (laissez-faire), नैतिक तथा सांस्कृतिक स्वतन्त्रता, तथा गणतन्त्रीय राजनैतिक संस्थाओं के पक्ष में थे। रैडिकलों में युवक थे जिनके विचार अधिक उदार तथा प्रगतिशील थे। उनका उद्देश्य प्रत्यक्ष निर्वाचन तथा आर्थिक स्वतन्त्रता थी। विभिन्नताओं के होते हुए भी दोनों दलों ने सहयोग से १८७४ का संविधान बनाया जिसमें दोनों दलों के सिद्धान्तों का समावेश किया गया। उदारों तथा रैडिकलों के विरोध में कैथोलिक कट्टर पंथी (Catholic Conservative Party) थे जो सोन्डरबुन्द (Sonderbund) बनाने तथा सिसेशन (Secession) के युद्ध के लिए उत्तरदायी थे। इस पार्टी ने “१८४८ के सांवैधानिक समझौते (constitutional settlement of 1848), को जो इसे मजबूरन मानना पड़ा था, पूरे दिल से स्वीकार नहीं किया।” यह देश में सबल तथा सुदृढ़ (compact and well-organised) राजनैतिक पार्टी थी।

यह ध्यान रखना चाहिए कि १८४८ से १८९० तक उदार तथा रैडिकल पदार्थ थे, तथा कट्टरपंथियों की पार्टी विरोधी दल के रूप में थी। १८९१ में उदार दल विरोधी दल बना तथा कट्टरपंथियों और रैडिकलों ने संयुक्त सरकार बनाई। उदार पार्टी बहुत दुर्बल तथा एक बहुत ही छोटी पार्टी के रूप में परिवर्तित हो गई। १८८० के पश्चात् समाजवादी प्रजातन्त्रीय पार्टी की स्थापना हुई तथा धीरे-धीरे इसकी शक्ति बढ़ी। कृषक दल (Farmers' Party) का संगठन १९१८ में किया गया तथा यह भी समय के अनुसार शक्तिशाली होता गया।

दलीय कार्यक्रम (Party Programmes)—कैथोलिक कट्टरपंथी पार्टी अब तक भी संघीय शासन का एक सीमा तक विरोध करती है। यह कैन्टनों के अधिकारों का पक्ष लेती है तथा राष्ट्रीय समस्याओं की ओर देखने का इसका विशेष दृष्टिकोण है। यह परिवार तथा निजी सम्पत्ति का संरक्षण चाहती है। यह निजी लोकहितैषी तथा सहकारी संस्थाओं को प्रोत्साहित करती है। यह स्विट्ज़रलैण्ड में कैथलिक चर्च के अधिकारों तथा विशेषाधिकारों की समर्थक है। यह विश्वास करती है कि सामाजिक शान्ति तथा अनुशासन की सब से अच्छी सुरक्षा नैतिकता तथा शिक्षा में निहित है जिनको चर्च के नियन्त्रण में रखा जा सकता है। पार्टी के अन्दर एक समाजवादी वर्ग (Socialistic wing) उत्पन्न हो गया है और इस कारण श्रमिक समस्याओं तथा श्रमिक कानूनों के प्रति पार्टी का दृष्टिकोण उदार है। यह श्रम के सम्मान को स्वीकार करती है और यह मानती है कि श्रमिकों को रोटी कमाने का अधिकार है। यह श्रमिक यूनियनों के विकास तथा सामूहिक सौदेबाजी के पक्ष में है। यह किसानों, कलाकारों तथा छोटे व्यापारियों के हितों की रक्षा करती है।

रैडिकल पार्टी—यह कैन्टनों के विरोध में संघीय सरकार के अधिकारों के लिए खड़ी है। किन्तु यह केन्द्रीकरण के प्रश्न पर पहले से अधिक सावधान रहती

है। इस पार्टी के समर्थक इस बात के लिए तत्पर रहते हैं कि जब संघीय सरकार को कुछ नई शक्तियाँ प्राप्त हों, तब कैंटन उसमें भाग ले सकें। उनका विश्वास धर्म-निरपेक्षता (secularism), राजनैतिक स्वातन्त्र्य तथा व्यक्तिगत स्वतन्त्रता में है। वे संघीय कानून के लिए जनता के आरम्भण के पक्षपाती हैं। वे तटकर संरक्षण (tariff protection) तथा सार्वजनिक एकाधिकार (monopolies) के समर्थक हैं। उनकी माँग है कि देश की रक्षा के लिए पर्याप्त उपाय किये जायें। विदेशी सम्बन्धों में, वे तटस्थता को प्राथमिकता देते हैं।

कृषक पार्टी—कृषक पार्टी का कार्यक्रम निश्चित रूप से कृषि सम्बन्धी है। यह चाहती है कि संघीय सरकार कृषि-उत्पादकों को आर्थिक सहायता दे। यह ऊँचे तटकर (high tariffs) लगाने का समर्थन करती है ताकि स्विस् कृषकों का माल देश में खप सके। यह रहन में रखे खेतों को सुविधा तथा सहायता देने वाले कानून बनाना चाहती है। इनके अतिरिक्त, पार्टी का यह उद्देश्य है कि देश की सुरक्षा के लिए पर्याप्त उपाय किये जायें। यह राष्ट्र-हित के लिए कैंटनों के मूल्य पर भी संघीय सरकार की शक्तियाँ बढ़ाने के लिए तैयार रहती है। यह रैडिकलों की अपेक्षा अधिक कट्टरपंथी है।

स्विस् सामाजिक प्रजातन्त्री पार्टी (Social Democratic Party)—यह पार्टी विश्व की अन्य समाजवादी पार्टियों की तरह न रैडिकल (radical) है और न उग्र विचारों वाली है। यह देश की जनता के रुढ़िवादी दृष्टिकोण को अपनाती है। समाजवादी अपने उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए प्रजातन्त्रीय तथा शान्ति के उपायों में विश्वास रखते हैं। वे संसदीय संस्थाओं में विश्वास रखते हैं। वे पूँजीवाद तथा समाजवाद का स्वस्थ संयोग चाहते हैं। वे आर्थिक क्षेत्र में सार्वजनिक योजनाओं का समर्थन करते हैं। वे एकाधिकारी (monopolistic) उद्योगों—बैंकों तथा ऋण देने वाली संस्थाओं का राष्ट्रीयकरण करना चाहते हैं। वे यह भी चाहते हैं कि कम-से-कम आय निश्चित की जाये। पार्टी प्रत्यक्ष लोकतन्त्र (direct democracy) का समर्थन करती है। यह नारी-मतधिकार (woman suffrage) की प्रबल समर्थक है।

स्विट्ज़रलैंड में कुछ छोटे राजनैतिक दल—साम्यवादी पार्टी, श्रमिक पार्टी, राष्ट्रीय मोर्चा (National Front), यंग कन्जर्वेटिव, नया स्विट्ज़रलैंड, राष्ट्रीय लीग तथा कृषक लीग हैं। इन ग्रुपों का महत्त्व बहुत कम है।

यह स्मरणीय है कि पार्टियाँ भाषा तथा जाति के अनुसार नहीं हैं। बड़ी पार्टियाँ भौगोलिक आधार पर बंटी हैं। कैंटन की पार्टी-रचना के आधार पर राष्ट्रीय पार्टी रचना निमित्त की जाती है। प्रत्येक पार्टी की वार्षिक बैठक होती है जोकि एक कार्यसमिति का निर्वाचन करती है जिसमें राष्ट्रीय समिति महासभा (Diet) के चुने, या कैंटनों के चुने अथवा दोनों के चुने सदस्य होते हैं। पार्टी की महासभा संघीय सभा के कार्य का पुनर्विलोकन करती है तथा संघीय अफसरों के कार्य का निरीक्षण करती है। यह दलों के भावी कानूनों की रूपरेखा पर वाद-विवाद करती है। यह विधान मण्डलों में पार्टी सदस्यों के मार्ग-दर्शन (guidance) के लिए प्रस्ताव स्वीकृत करती है। यह जनता में प्रचार करने तथा नेताओं के पथ-प्रदर्शन

के लिए घोषणा-पत्र प्रकाशित करती है। दलों के समाचार-पत्र तथा पत्रिकाएँ होती हैं। किन्तु स्विट्ज़रलैण्ड में बड़े दलीय नेता नहीं हैं। पार्टी फण्ड भी अधिक नहीं होता क्योंकि चुनावों के लिए अधिक धन की आवश्यकता नहीं पड़ती। लार्ड ब्राइस के अनुसार "केवल कुछ निश्चित सार्वजनिक प्रयोजनों को छोड़ कर और किसी विषय पर धन खर्च नहीं किया जाता। स्विट्ज़रलैण्ड में पार्टी के जीतने पर किसी को लाभ नहीं होता क्योंकि नौकरों के वेतन बहुत कम हैं। निर्वाचन के पश्चात् संघीय अफसरों में परिवर्तन नहीं किया जाता, कैंटनों के पद इस योग्य नहीं है कि उनके लिए जी-जान से लड़ा जाये तथा इन छोटे समुदायों में यह बात नहीं छिप सकती कि निर्वाचन पर कितना रुपया व्यय किया गया है।'

Questions for Revision

1. Give a critical exposition of the organisation and jurisdiction of the federal judiciary in Switzerland.
2. Compare and contrast the position of the judiciary in Switzerland and the U. S. A. Account for any differences that you may notice.
3. Describe party organization in Swiss democracy. Why, in Switzerland, do parties play a far inferior role to that of a party in England or the United States ?

अध्याय २०

प्रत्यक्ष विधि-निर्माण

(Direct Legislation)

स्विट्ज़रलैण्ड प्रत्यक्ष विधि-निर्माण तथा प्रत्यक्ष लोकतन्त्र का घर है और लार्ड ब्राइस के इस कथन में कोई आश्चर्य की बात नहीं है कि “प्रजातन्त्र के विद्यार्थियों के लिए स्विस् व्यवस्था में इससे अधिक शिक्षा देने वाली और कोई संस्था नहीं है क्योंकि यह महान् समुदाय (multitude) की आत्मा को देखने के लिए खिड़की खोलती है। उनकी भावनाओं तथा विचारों को प्रत्यक्षः देखा जाता है; वे निर्वाचित संस्थाओं के द्वारा नहीं प्रकट किए जाते।” स्विट्ज़रलैण्ड आरम्भण तथा जननिर्देश की संस्थाओं के लिए प्रसिद्ध है। इन्हीं संस्थाओं के कारण जनता को “तीसरा सदन” कहा जाता है। यह सत्य है कि आरम्भण तथा जननिर्देश की संस्थाएँ एक दूसरे की पूरक हैं किन्तु उनको राजनैतिक जुड़वाँ कहना त्रुटिपूर्ण है। यद्यपि वे दोनों साथ-साथ पाई जाती हैं, तथापि वे एक दूसरे से पृथक् हैं तथा एक दूसरे के बिना रह सकती हैं। स्विट्ज़रलैण्ड में इन संस्थाओं का इतिहास भी इसका साक्षी है कि समस्त कैंटनों में वे एक साथ लागू नहीं हुई थीं। गाल (Gall) कैंटन ने जननिर्देश को १८३१ में स्वीकार किया। बेल (Bale) कैंटन ने १८३२ में, वैलिस (Valais) ने १८३६ तथा लूसरन (Lucerne) ने १८४१ में इसे स्वीकार किया। अन्य कैंटनों को इसे स्वीकार करने में ३० वर्ष लगे। १८४८ तथा १८७४ में सार्वधानिक कानून के लिए जननिर्देश को अनिवार्य किया गया, किन्तु अनिवार्य जननिर्देश (compulsory referendum) साधारण कानूनों के लिए १८७४ में शुरू किया गया।

जननिर्देश तथा आरम्भण में अन्तर (Distinction)—दोनों में मौलिक अन्तर है। जननिर्देश की संस्था के द्वारा जनता को विधान मण्डल के कानूनों को निषेध (Veto) करने का अधिकार मिलता है। यदि विधानमण्डल किसी कानून को पास भी कर दे, तो भी जनता उसे तब रद्द कर सकती है जब उस पर जननिर्देश किया जाए। जननिर्देश एक नकारात्मक (negative) संस्था है जो कि विधान मण्डल के स्वीकृत कानून को रद्द करने का अधिकार जनता के हाथ में सौंपती है। इसके द्वारा जनता अपने विधायकों (legislators) की चाल-बाजी में आने से बचती है किन्तु इसके द्वारा जनता अपनी इच्छा के उस कानून को बनाने में समर्थ नहीं होती जिसे विधायक पास करना नहीं चाहते। दूसरी ओर, आरम्भण एक विधेयात्मक (positive) संस्था है। इसके द्वारा जनता अपनी इच्छा के उस कानून को पास करा सकती है जिसे विधायक पास करने के लिए तत्पर नहीं हैं। यह जनता को

शक्ति देती है कि वह अपनी इच्छा के अनुकूल कानूनों का निर्माण कर सके। यह इस अर्थ में रचनात्मक (creative) संस्था है क्योंकि कोई भी कानून बनाया जा सकता है, चाहे विधायक उसका विरोध भी करें। केवल इतनी आवश्यकता है कि एक निश्चित संख्या के व्यक्ति आरम्भण करें और तब प्रक्रम (process) आरम्भ हो जाता है। यह ठीक कहा गया है कि जननिर्देश "एक ढाल है जिसके द्वारा जनता अवांछनीय कानूनों (undesirable legislation) को दूर कर देती है" तथा आरम्भण एक तलवार है जिसके द्वारा यह अपनी इच्छा अथवा विचारों का कानून बनाने के लिए रास्ता साफ करती है।

जननिर्देश (Referendum)—जननिर्देश दो प्रकार का होता है : अनिवार्य तथा ऐच्छिक। अनिवार्य जननिर्देश के विषय में, विधान मण्डल का पास किया कानून तब तक कानून नहीं बनता जब तक उसकी पुष्टि जनता न कर दे। ऐच्छिक जननिर्देश के विषय में, यह आवश्यक नहीं है कि विधान मण्डल का पास किया प्रत्येक कानून जनता की पुष्टि के लिए प्रचारित किया जाए। कुछ विषयों में जनता से पूछा ही नहीं जाता। ऐच्छिक जननिर्देश में विधेयक पर तभी मत-संग्रह किया जाता है जब वोटर्स की निश्चित संख्या माँग करे। स्विस् संघ में ऐच्छिक जननिर्देश तब होता है जब ३० हजार नागरिक अथवा कैंटन माँग करें। यद्यपि ऐच्छिक जननिर्देश की माँग सब विषयों के कानूनों पर की जा सकती है, पर साधारण रीति यह है कि अस्थायी प्रकृति के कानूनों तथा संकट का सामना करने के लिए बनाए गए कानूनों पर जननिर्देश नहीं किया जाता। वार्षिक बजट तथा प्रशासकीय प्रकार के निर्णय तथा संधियाँ जननिर्देश के लिए प्रचलित नहीं की जाती।

यह ध्यान रखना चाहिए कि संघीय संविधान में संशोधन करने के लिए अनिवार्य जननिर्देश का विधान है। १९२१ का एक अन्य संशोधन यह उपबन्ध करता है कि अनिश्चित काल अथवा १५ वर्ष से अधिक के लिए की गई संधियाँ तथा समस्त अन्तर्राष्ट्रीय संधियाँ जननिर्देश द्वारा पुष्ट की जायेंगी, यदि ३० हजार नागरिक अथवा आठ कैंटन इसके लिए माँग करें। इसी प्रकार कैंटनों के संविधानों में संशोधन करने के लिए जननिर्देश अनिवार्य है। जहाँ तक कैंटन के विधान मण्डल के कानून का सम्बन्ध है, आठ कैंटनों में जनमत संग्रह अनिवार्य है तथा सात में ऐच्छिक। ऐच्छिक होने पर, वोटर्स की एक निश्चित संख्या जननिर्देश की माँग कर सकती है तथा वह संख्या कैंटनों के अनुसार बदलती जाती है। कुछ कैंटनों में, कानूनों की विभिन्न श्रेणियों में अन्तर किया जाता है तथा कुछ श्रेणी के कानूनों के लिए मत-संग्रह आवश्यक है तथा दूसरों के लिए ऐच्छिक। एक कैंटन में जननिर्देश की व्यवस्था नहीं है।

संघ में विधि के सम्बन्ध में, जब राष्ट्र सभा (National Assembly) कोई वैधानिक संशोधन स्वीकृत करती है तब उसको स्वीकार करने के लिए जनता से अनुरोध किया जाता है। संविधान का अंग बनने के लिए आवश्यक है कि कैंटनों तथा वोटर्स का बहुमत उसका समर्थन करे। यदि राष्ट्रीय सभा का एक सदन संशोधन के पक्ष में मत दे, तो मामला जनता के सामने लाया जाता है कि वह संशोधन

चाहती है अथवा नहीं। यदि जनता संशोधन के पक्ष में मत देती है तो राष्ट्रीय सभा भंग कर दी जाती है तथा नए चुनाव किए जाते हैं। नव-निर्वाचित सदनों के द्वारा संशोधन स्वीकृत किया जाना चाहिए। यदि संघीय सभा उसे स्वीकृत कर देती है तब संशोधन जननिर्देश के लिए पेश किया जाता है। संशोधन संविधान का अंग तब ही बनता है जब कि अधिकांश वोटर तथा कैंटनों उसे स्वीकार कर लें।

असांविधानिक (non-constitutional) संशोधनों, कानूनों अथवा प्रस्तावों के विषय में, जब इनको राष्ट्रीय सभा पास कर लेती है तब उनको प्रकाशित तथा प्रसारित किया जाता है। उनके प्रसारित होने के ६० दिन के अन्दर ८ कैंटनों अथवा ३० हजार वोटर ऐच्छिक मतसंग्रह की माँग कर सकते हैं। जननिर्देश की माँग सामान्य विधेयकों के विषय में ही की जा सकती है, 'आवश्यक' (urgent) के लिए नहीं।

कैंटनों में भी लगभग यही विधि जनमत संग्रह के विषय में अपनाई जाती है। अधिकांश कैंटनों में उन विषयों पर जनमत संग्रह नहीं किया जाता जो कि अस्थायी प्रकृति (temporary character) के होते हैं अथवा अत्यावश्यक हों। उन कैंटनों में जहाँ कि जनमत संग्रह सब कानूनों के लिए अनिवार्य है ज्योंही कानून अथवा निर्णय पास किया जाता है यह घोषणा की जाती है कि जनता का मत कब लिया जाएगा। प्रत्येक नागरिक को कानून की प्रतिलिपि तथा व्याख्यात्मक टिप्पणियाँ (copies and explanatory notes) दी जाती हैं। वास्तविक मतदान के पूर्व, कानून के समर्थन तथा विरोध में सभाएँ की जाती हैं। प्रेस भी उस पर विचार करता है। कुछ कैंटनों में मतदान अनिवार्य है तथा अनुपस्थित वोटर दण्ड का भागी होता है।

आरम्भण (Initiative)—आरम्भण भी दो प्रकार का होता है : निरूपित (विधेयक के रूप में) तथा सामान्य रूप में (formulated and in general terms)। जब आरम्भण सामान्य रूप में ही होता है, तब विधान मण्डल का कर्तव्य कानून का मसविदा बनाना, विचार करना तथा पास करना होता है। विधेयक के रूप में आरम्भण के विषय में विधान मण्डल का कर्तव्य इस पर उसी रूप में विचार करना है जिस रूप में वह जनता से प्राप्त होता है।

विशेष रूप से यह निश्चित किया गया है कि ५० हजार नागरिक संघीय संविधान के सम्पूर्ण पुनरीक्षण (revision) की माँग कर सकते हैं। यदि जननिर्देश में संशोधन स्वीकार कर लिया जाए, तब राष्ट्रीय सभा के नए चुनाव होते हैं और जब संशोधन नयी राष्ट्रीय सभा स्वीकृत कर लेती है तब जनता के बहुमत तथा कैंटनों से उसे मान्य करने के लिए अनुरोध किया जाता है।

संविधान के आंशिक संशोधन के विषय में, विधि इस पर निर्भर करती है कि आरम्भण निरूपित है अथवा सामान्य रूप में। यदि आरम्भण निरूपित होता है और यदि राष्ट्रीय सभा अथवा एक सदन उसे स्वीकृत कर लेता है तो प्रस्ताव जनता के बहुमत तथा कैंटनों की स्वीकृति के लिए पेश किया जाता है। यदि राष्ट्रीय सभा उसे अस्वीकार करे तो यह जनता से उसे रद्द करने की प्रार्थना कर सकती है अथवा

स्वयं दूसरा प्रस्ताव (alternative proposals) वास्तविक प्रस्ताव के साथ जनता के सम्मुख ला सकती है। यदि आरम्भण प्रस्ताव केवल साधारण रूप में हो, तो राष्ट्रीय सभा के सम्मुख दो विकल्प होते हैं। यदि यह प्रस्ताव को स्वीकार करती है तो उसे जनता से उसे स्वीकार करने के लिए अनुरोध करना चाहिए। यदि जनता उसे स्वीकार कर लेती है तो राष्ट्रीय सभा उन सिद्धान्तों के अनुरूप मसविदा तैयार करती है तथा जनता तथा कैन्टनों से मत देने का अनुरोध करती है।

कैन्टनों के विषय में नागरिकों की एक निश्चित संख्या संविधान के सम्पूर्ण पुनरीक्षण की माँग कर सकती है अथवा उसमें संशोधन का प्रस्ताव कर सकती है। संविधान का संशोधन करने के लिए स्पष्ट बहुमत आवश्यक है। साधारण कानूनों के सम्बन्ध में नागरिकों की एक निश्चित संख्या किसी नए कानून का प्रस्ताव कर सकती है अथवा उसके लिए कैन्टन की परिषद् से अनुरोध कर सकती है। परिषद् का कर्त्तव्य उसे जनता के निर्णय के लिए समर्पित करना है। यदि जनता संशोधन को स्वीकार करती है तो कैन्टन की परिषद् का कर्त्तव्य कानून तैयार करना तथा उसे जनता की पुष्टि के लिए भेजना है। यदि प्रस्ताव विधेयक के रूप में आता है और सामान्य रूप में नहीं, तो परिषद् उसका विरोध कर सकती है तथा जनता से उसे रद्द करने की प्रार्थना कर सकती है अथवा अपना विरोधी प्रस्ताव स्वीकृति अथवा अस्वीकृति के लिए ला सकती है।

प्रत्यक्ष विधि-निर्माण का कार्य (Working of Direct Legislation)— यह स्मरणीय है कि स्विट्जरलैंड में प्रत्यक्ष विधि-निर्माण की माँग इस इच्छा से उत्पन्न हुई है कि जनता का कानून बनाने में प्रत्यक्ष हाथ हो। संयुक्त राज्य अमेरिका में प्रत्यक्ष विधि-निर्माण की माँग उत्पन्न हुई है क्योंकि जनता अपने विधायकों (legislators) के कार्य से असन्तुष्ट अनुभव करती है जिसका कारण भ्रष्टाचार तथा अन्य तत्त्व हैं। स्विस् जनता ने आरम्भण तथा जननिर्देश की संस्थाओं का उचित प्रयोग किया है। यह कहा जाता है कि १८४८ से १९४५ तक १३६ संघीय जननिर्देश हुए जिनमें से ६५ विषयों को स्वीकार किया गया तथा ७४ को अस्वीकार। यह देखा गया है कि स्विस् जनता अपने विधान मण्डलों के प्रतिनिधियों की अपेक्षा अधिक कट्टरपन्थी है। उसने उन विधेयकों को रद्द कर दिया है जो बहुत बड़े अथवा जटिल (complicated) थे। सार्वजनिक व्यय सम्बन्धी विधेयक भी रद्द किए गए। सबसे अधिक संघीय कानून के विरोध में मत उस विधेयक के विरुद्ध दिए गए थे जिसका उद्देश्य सरकारी कर्मचारियों को पेन्शन देना था।

संक्षेप में, प्रत्यक्ष विधि-निर्माण की प्रथा स्विट्जरलैंड में सफल रही है। जननिर्देश तथा आरम्भण की संस्थाएँ केवल इस कारण स्थायी नहीं हुईं कि जनता उस कार्य को छोड़ना नहीं चाहती जो उसे प्राप्त हो गया है, प्रत्युत इसलिए भी कि ये उसके विचारों की पुष्टि करती है तथा व्यावहारिक रूप में इन्होंने उतनी ही अच्छी तरह कार्य किया है जितनी अच्छी प्रकार सम्पूर्ण प्रतिनिधि संस्था ने किया है अथवा करेगी। ब्रुक्स (Brooks) के अनुसार, “यह निश्चित है कि आरम्भण तथा जननिर्देश की संस्थाओं ने राजनैतिक संगठनों को स्विट्जरलैंड में समाप्त नहीं किया।

दूसरी ओर, उन्होंने अल्पसंख्यक दलों के प्रभाव को बढ़ाया है।" कोई आश्चर्य नहीं कि इस प्रथा को स्विस राजनैतिक संगठन का महत्त्वपूर्ण तथा स्वतन्त्र कार्य करने वाला भाग माना जाता है।

सफलता के कारण (Causes of Success)—स्विट्ज़रलैंड में प्रत्यक्ष विधि-निर्माण के सफलता से कार्य करने के अनेक कारण हैं। यह निर्देश किया जाता है कि इसका आंशिक कारण "स्विस जनता का ऐतिहासिक पूर्व चरित्र, छोटी जातियों में स्वशासन का लम्बा अभ्यास, सामाजिक समानता, देश भक्ति की व्यापक भावना तथा सार्वजनिक कर्तव्य का ध्यान है।" लार्ड ब्राइस के अनुसार, "स्विट्ज़रलैंड में प्रत्यक्ष विधि-निर्माण का स्वाभाविक विकास हुआ है और इसका कारण देश की परम्परा है। ये ऐसी संस्थाएँ हैं जो पौदों की भाँति, अपनी मिट्टी तथा धूप में बढ़ती हैं।" यह निर्देश किया जाता है कि यदि प्रत्यक्ष विधि-निर्माण अन्य देशों में इतनी अच्छी तरह सफल नहीं हुआ, तो इसका आंशिक कारण यह है कि उन देशों की परिस्थितियाँ भिन्न थीं तथा साधारण जलवायु तथा भूमि उसके विकास के लिए अनुकूल नहीं थीं।

स्विट्ज़रलैंड में प्रजातन्त्र के सफल होने का एक कारण जनता की स्वतन्त्र प्रवृत्ति है। यह ठीक ही कहा जाता है कि "स्विस वोटर, सदैव स्वतन्त्र, उस समय सब से अधिक स्वतन्त्र होता है जब वह अपने विधायक के कार्य की आलोचना करता है।" स्विस वोटर पार्टी के अनुसार मत नहीं देते तथा राजनैतिक दल जनता के समर्थन की आशा नहीं कर सकते; फल यह होता है कि जनता उन कानूनों पर निष्पक्षता से विचार करती है जिन पर उससे मत देने का अनुरोध किया जाता है। स्विस वोटरों ने निर्णय तथा शान्त मस्तिष्क तथा बुद्धिमत्ता दिखाई है। स्विस जनता सुशिक्षित है कोई आश्चर्य नहीं कि वे अपने निर्णयों में अधिक सावधान रहते हैं तथा बहकावे में नहीं आते।

डब्स (Dubs) के अनुसार, "विश्व के देशों पर नजर डालिए। आपको अन्य स्थानों पर अधिक बड़ी राजनीतिक सफलताएँ मिल सकती हैं, किन्तु आपको स्वतन्त्र राष्ट्रीय और सुस्थित व्यावहारिक विचार वाले इतने अधिक अच्छे नागरिक किसी अन्य देश में नहीं मिलेंगे; न कहीं इतने अधिक जनसेवक (public men) मिलेंगे, जो छोटे क्षेत्रों में अपने कार्यों को सम्मान तथा बुद्धिमत्ता के साथ पूरा करने में सफल होते हैं; न कहीं ऐसे व्यक्ति इतनी अधिक संख्या में मिलेंगे जो अपने दैनिक कार्यों को करते हुए, अपने पड़ोसी नागरिकों की कठिनाइयों और कल्याण कार्यों में इतनी अच्छी तरह भाग लेते हों।"

प्रत्यक्ष विधि-निर्माण के लाभ (Merits of Direct Legislation)—(१) इसे अस्वीकार नहीं किया जा सकता कि आरम्भण तथा जननिर्देश की संस्थाएँ जनता की प्रभुसत्ता को स्थिर करती हैं। साधारण तौर से जनता का मूल्य केवल उस समय ही आँका जाता है जब अनेक वर्षों के उपरान्त निर्वाचन आते हैं। प्रत्यक्ष विधि-निर्माण प्रथा के अनुसार, उनसे समय-समय पर देश के कानूनों पर मत देने के लिए कहा जाता है। इस प्रकार, जनता की वास्तविक इच्छा का पता लगाया जा

सकता है, तथा हम किसी भी विषय पर जनमत जान सकते हैं। देश के कानून की शक्ति बढ़ जाती है क्योंकि जनता इसकी पुष्टि करती है जोकि शक्ति का मूल स्रोत (fountain) है।

(२) यह कहा जाता है कि प्रत्यक्ष विधि-निर्माण से राजनैतिक दलों के महत्त्व में कमी हो जाती है तथा दलीय भावना को निरुत्साहित किया जाता है। विधायकों को अधिक शक्ति नहीं दी जाती तथा उन्हें विधेयक के अन्तिम रूप में स्वीकृत होने का विश्वास नहीं होता। जनता अपने विधायकों के कार्यों को स्वीकार करने से मना भी कर सकती है।

(३) यह पहले ही कहा जा चुका है कि जननिर्देश एक ढाल है जिसके द्वारा जनता अवांछनीय कानूनों को दूर रख सकती है तथा आरम्भण एक तलवार है जिसके द्वारा लोग अपनी इच्छा का कानून बनाने के लिए मार्ग साफ़ कर सकते हैं।

(४) प्रत्यक्ष विधि-निर्माण के शिक्षणात्मक मूल्य (educative value) को भी कम नहीं आँका जा सकता। नागरिकों को केवल विधेयक का मूल ही नहीं दिया जाता बल्कि व्याख्यात्मक टिप्पणियाँ भी दी जाती हैं तथा लोगों को कानून की अच्छाइयाँ तथा बुराइयाँ समझाने का प्रत्येक प्रयत्न किया जाता है। लोगों से आशा की जा सकती है कि वे अपने ज्ञान के कारण सार्वजनिक कार्यों में अधिक भाग लेंगे।

(५) लॉर्ड ब्राइस के अनुसार, प्रत्यक्ष विधि-निर्माण “विधान मण्डलों को जनता से साधारण चुनावों के अतिरिक्त अन्य अवसरों पर भी सम्बन्ध बनाए रखने में कुछ विषयों में अधिक अच्छे सम्बन्ध बनाने में सहायता देता है क्योंकि यह वोटों को महत्त्व के प्रश्नों पर अपना मत देने का अवसर देता है जोकि दलीय भावना के अशुद्ध तथा विकृत प्रभाव से मुक्त होता है।”

(६) विधान मण्डलों के गतिरोध (deadlocks) को दूर करने का सब से प्रभावी ढंग प्रत्यक्ष विधि-निर्माण है। स्विट्ज़रलैंड के विषय-में, जहाँ कि कार्यपालिका को निषेधाधिकार प्राप्त नहीं है तथा राष्ट्रीय सभा के दोनों सदनों को समान शक्तियाँ प्राप्त हैं, सुरक्षा के लिए प्रत्यक्ष विधि-निर्माण आता है। ब्राइस के अनुसार, “प्रत्येक सरकार में एक ऐसी शक्ति होनी ही चाहिए जो अन्तिम निर्णय दे सके, एक ऐसा निर्णय दे सके जिसकी कहीं अपील न हो। प्रजातन्त्र में यह जनता ही है जोकि विवाद (controversy) को समाप्त कर सकती है।”

(७) जननिर्देश जनता को विधान मण्डल द्वारा की हुई गलतियों के प्रभाव से बचाता है और आरम्भण न किये हुए कामों (omission) के कारण होने वाली हानि से बचाता है।

(८) प्रत्यक्ष विधि-निर्माण के विषय में, जनता विधान मण्डल का विरोध होते हुए भी अपनी इच्छा का कानून पास करा सकती है। जनता की इच्छा सर्वोपरि होती है। “जनता द्वारा निर्वाचित व्यक्तियों की संस्था जनता की शक्तियों को क्यों अवरुद्ध करे?”

(९) आरम्भण की प्रथा देश में राजनैतिक गड़बड़ी के अवसरों को कम करती है क्योंकि जनता ऐसी स्थिति में होती है कि उस कानून को प्रेरित करे जिसका

आरम्भ विधान मण्डल के द्वारा नहीं किया गया ।

(१०) प्रत्यक्ष विधि-निर्माण का एक अन्य लाभ यह भी है कि जनता इस स्थिति में होती है कि सत्ताधारी दल के कार्यक्रम में से एक विशेष कानून को हटा ले । चुनावों के समय जो कुछ होता है वह यह है कि प्रत्येक दल जनता के सम्मुख अपने दल का कार्यक्रम रखता है तथा जनता उस दल को वोट देती है जिसका कार्यक्रम अधिक चित्ताकर्षक होता है । यदि जनता किसी दल को सत्तारूढ़ कराती है तो इसका यह अर्थ कदापि नहीं कि जनता ने दलीय कार्यक्रम की सब बातों को मान लिया है । इसका केवल यही अर्थ होता है कि वे पार्टी के अधिकांश कार्यक्रम को मान्यता देते हैं । यदि प्रत्यक्ष विधि-निर्माण नहीं होता तो जनता उन समस्त कानूनों को मानती जिनको बहुमत दल पास कराता, जो कि जनता द्वारा मान्य कार्यक्रम के अनुरूप होते । किन्तु प्रत्यक्ष विधि-निर्माण के विषय में जनता उन कानूनों का निषेध करने की स्थिति में है जिनका सम्बन्ध उस भाग से है जिसे जनता ने स्वीकार नहीं किया । यह बहुमूल्य लाभ है ।

हानियाँ (Demerits)—(१) प्रत्यक्ष विधि-निर्माण की अनेक हानियों का उल्लेख किया जा सकता है । प्रत्यक्ष विधि-निर्माण से विधायकों का उत्तरदायित्व कम होता है । इसका कारण यह है कि विधायक यह नहीं भूलते कि वे कानून पास करने में अन्तिम प्राधिकरण नहीं हैं । वे अनुभव करते हैं कि यदि कानून पास करने में उनसे कोई त्रुटि रह गई, उसे जनता ठीक कर सकती है । वे उन कानूनों को भी पास कर सकते हैं जिनसे वे असन्तुष्ट हों और यह आशा करें कि जनता उन्हें रद्द कर देगी अथवा वे जनता के सामने हार से डर सकते हैं । यदि जनता विधायकों को त्रुटिपूर्ण विधेयक पास करने पर दोषी ठहराये तो विधायक भी अपने वचाव में यह कह सकते हैं कि जनता उसे रद्द कर सकती है । निश्चित रूप से ऐसी दशा में अनुत्तरदायित्व की भावना पैदा होती है जो उचित प्रकार से कार्य करने के लिए घातक होती है ।

(२) आधुनिक कानून अधिकाधिक चक्करदार तथा टैक्नीकल होता जा रहा है और जनता के लिए इसकी समस्त गहराइयों को समझ सकना सम्भव नहीं है । उनकी समस्त सावधानियों के तथा जनकार्यों के हेतु त्याग के होते हुए भी “जनता को उनको समझने का ज्ञान प्राप्त नहीं हुआ है और न हो सकता है तथा बाँटी गई पुस्तकों एवं भाषणों से समर्थकों तथा विरोधियों के बारे में जनता को आवश्यक ज्ञान प्राप्त नहीं होता । जुरा (Jura) की सुन्दर घाटियों में रहने वाला सोलौथर्न (Solouthurn) का कृषक वित्तीय विधेयक के विनियोग को कैसे समझ सकता है ? वह क्या जाने कि इसका उद्देश्य सराहने योग्य है या नहीं ? इस पर प्रस्तावित धन खर्च करना उचित है या नहीं ? क्या सार्वजनिक कोष में यह व्यय करने के लिए राशि है ?”

(३) प्रत्यक्ष विधि-निर्माण में जनता की इच्छा को जानने की विधि उचित नहीं है । वोटों से केवल ‘हाँ’ (yes) अथवा ‘नहीं’ (no) कहने के लिए कहा जाता है । यह विधि अत्यन्त असन्तोषजनक है । प्रत्येक कानून में अनेक उपबन्ध होते हैं और यह सोचना असम्भव है कि जनता इसके समस्त उपबन्धों को स्वीकार

करेगी। विधेयक पर विवाद करने अथवा संशोधन करने का कोई क्षेत्र ही नहीं है। या तो वोटर समस्त विधेयक को स्वीकार करें अथवा रद्द करें। प्रत्यक्ष विधि-निर्माण का सम्पूर्ण रूप में स्वीकार करना अथवा रद्द करना सर्वाधिक सन्तोषप्रद गुरु है।

(४) अनुभव यह बताता है कि जनता प्रत्यक्ष विधि-निर्माण में अधिक रुचि नहीं लेती। प्रस्तावित कानून से सम्बन्धित समस्त साहित्य को पढ़कर मतदान केन्द्र पर वोट देने के लिए जाना असुविधाजनक होता है। इस विषय में “चुना-थकावट” (electoral fatigue) का उल्लेख किया जा सकता है।

(५) बहुत से विधेयक विलम्ब से आते हैं क्योंकि उनकी पुष्टि जनमत के द्वारा की जाती है। इसके अतिरिक्त, यह भी सम्भव है कि जनता उन्हें स्वीकार ही न करे, चाहे वे देश का कितना ही भला करने वाले हों। देश को हानि हो सकती है क्योंकि जनता कट्टरपंथी तथा प्रतिक्रियावादी होती है।

(६) जनता द्वारा आरम्भ किए गए विधेयक अधिकतर “स्थूल, कौशलहीन अस्पष्ट तथा त्रुटिपूर्ण” होते हैं। विधेयकों की भाषा भी त्रुटिपूर्ण होती है तथा विरोधी व्याख्याओं के कारण मुकदमेवाजी के होने की सम्भावना रहती है। लार्ड ब्राइस के अनुसार, “कभी-कभी कैंटोनल परिषद् की दूरदर्शिता जनता की किसी विशेष प्रस्तावित योजना को रोक कर उसके स्थान पर अधिक अच्छी योजना लाकर बुरे परिणामों से बचा लेती है, जबकि एक अच्छी प्रकार से न विचारे हुए बैंकिंग लॉ के सम्बन्ध में संघीय अधिकारियों ने उसे संघीय संविधान से असंगत कह कर शून्य कर दिया (annulled)। इस विधि से प्रस्तावित अनेक हानिकारक योजनाओं को रद्द करके जनता ने अपनी योग्यता का परिचय दिया है।”

(७) योग्य व्यक्ति विधान मण्डलों के चुनाव में खड़े होना पसन्द नहीं करते। वे धन तथा समय खर्च करके उस संस्था के सदस्य नहीं बनना चाहते जिसे उन कानूनों को बनाने की शक्ति नहीं है जो कि जनता के हित में हों। यदि जनता विधान मण्डल के कानूनों को रद्द कर सकती है तो योग्य व्यक्ति विधायक होने की अपेक्षा जनता का अंग होना अच्छा समझते हैं।

(८) ड्रोज़ (Droz) के अनुसार, प्रत्यक्ष विधि-निर्माण से पेशेवर नेताओं को प्रोत्साहन मिलता है तथा पेशेवर राजनीतिज्ञ उत्पन्न होते हैं जो जनता में निरन्तर असन्तोष फैलाया करते हैं।

(९) एसमिन (Esmein) के अनुसार, प्रत्यक्ष विधि-निर्माण सिद्धान्त तथा व्यवहार दोनों में बुरा है। यह सिद्धान्त में दोषपूर्ण है क्योंकि इसके द्वारा जानी मूर्खों से अपील करता है तथा उत्तरदायी अनुत्तरदायी से। यह व्यवहार में दोषपूर्ण है क्योंकि यह अन्तिम शक्ति अशिक्षित जनता को सौंपता है और इस प्रकार देश के राजनैतिक, आर्थिक तथा सामाजिक विकास को धीमा करता है। यह अर्थहीन है कि एक ग्वाले या सार्ईस से बैंकिंग से सम्बन्धित कानून के विषय में मत देने को कहा जाय जिसके विषय में वह कुछ नहीं जानता। न तो सामान्य नागरिक आधुनिक क्लिष्ट कानूनों को समझता ही है और न वह प्रयत्न करके भी इसे समझ सकता है। इसका कारण उसकी सीमित सामर्थ्य है।

एक स्विस् विधायक के अनुसार, "जननिर्देश उस थोड़ी-सी अच्छाई को भी रोक देता है जो हम करना चाहते हैं, किन्तु हमारे सामने चेतावनी के रूप में खड़ा रहकर वह बहुत-सी बुराइयों को रोक देता है। पीछे की ओर जाने की सम्भावना के होते हुए भी इसने प्रजातन्त्र को रोक नहीं दिया प्रत्युत उसकी प्रगति को स्थिरता प्रदान की है।"

Questions for Revision

1. What, in your opinion, are the chief merits of Swiss democracy ?
2. Give a brief account of the scope and achievements of direct democracy in Switzerland.
3. Write a short essay on the working of Direct Democracy in Switzerland.
4. "Switzerland is a favoured democracy." (Lowell). What factors have been responsible for the success of democracy in Switzerland ?
5. "Switzerland contains a greater variety of institutions based on democratic principles than any other country." (Bryce). Explain.
6. The referendum has been described as essential to complete democracy. What are its principal disadvantages and what differences are there in its working in Switzerland and the U. S. A. ?
7. What do you understand by referendum ? Discuss the conditions under which it can be successfully worked and illustrate your answer with reference to Switzerland.
8. "The advantages of direct legislation in Switzerland far outweigh its defects." (Munro). Discuss.
9. Lord Bryce wrote that the Swiss democracy is more truly democratic than that of any other country in the world. What features of Swiss democracy, in your opinion, led him to such a view ?
10. "Imagine a cowherd or a stable-boy with the commercial code in his hand going to vote for or against it." (Walti). Discuss the merits and demerits of direct legislation in the light of the above observation.
11. "The advantages of direct democratic devices are more apparent than real." Discuss with reference to the working of democracy in Switzerland.
12. Account for the smooth working of democratic institutions in Switzerland.

अध्याय २१

कैन्टनों की सरकार

(Government of Cantons)

एन्ड्रे (Andre) के अनुसार, “संघ की तुलना में, जो एक निश्चल प्रशासकीय यन्त्र जैसा दिखाई देता है, कैन्टन एक जीवित वास्तविकता है। वास्तव में प्रत्येक नागरिक अपने को स्विस समझता है, किन्तु स्विस होने से पूर्व वह ज्यूरिख अथवा ग्लेरस (Glarus) अथवा वैल्स (Valais) का निवासी है।” यह सत्य है कि केन्द्रीकरण की प्रवृत्तियों के कारण केन्द्रीय सरकार अधिकाधिक शक्तिसम्पन्न होती जा रही है तथा कैन्टनों के पास कम अधिकार होते जा रहे हैं, किन्तु इस सब के होते हुए भी स्विट्ज़रलैण्ड के निवासियों के जीवन में कैन्टनें महत्त्वपूर्ण भाग लेती हैं। आज भी, संघीय सरकार का कैन्टनों में अधिकांश कार्य कैन्टनों के अफसर ही करते हैं। किसी कैन्टन का नागरिक स्विट्ज़रलैण्ड का भी नागरिक होता है। कैन्टनें उस सीमा तक प्रभुत्वसम्पन्न (sovereign) हैं जहाँ तक संघीय विधान ने रोक नहीं लगाई है। वे उन सब अधिकारों का उपभोग करती हैं जो संघ सरकार को नहीं दिए गए हैं। अवशिष्ट शक्तियाँ (residuary powers) कैन्टनों को प्राप्त हैं। प्रत्येक कैन्टन दूसरे देशों से संधियाँ करने के लिए स्वतन्त्र है।

उन्नीस कैन्टनें तथा छः अर्द्ध-कैन्टनें^१ (half-canton) हैं। इन कैन्टनों की जनसंख्या तथा क्षेत्रफल भिन्न-भिन्न हैं। १८४१ में बर्न की जनसंख्या ७२८, ८१६ तथा क्षेत्रफल २,६५८ वर्गमील था। उसी वर्ष जुग (Zug) की जनसंख्या ३३,६४३ तथा क्षेत्रफल ६३ वर्गमील था। बैसल स्टान्ट (Basel-Stant) की जनसंख्या १६६,८६१ तथा क्षेत्रफल १४ वर्गमील था। स्विस कैन्टनें संघ में १२८१ से १८१५ तक विभिन्न अवसरों पर सम्मिलित हुईं। प्रत्येक कैन्टन का अपना संविधान है जिसे उस कैन्टन के नागरिक संशोधित कर सकते हैं। उन पर केवल एक ही प्रतिबन्ध है कि कैन्टन का संविधान संघीय संविधान के विरोध में न हो।

(Landsgemeinde)—प्रशासकीय दृष्टिकोण से हम कैन्टनों को दो वर्गों में रख सकते हैं। छः कैन्टनों में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र (direct democracy) है तथा कैन्टनों में

१. ब्रक्स के अनुसार, “प्रत्येक अर्द्ध कैन्टन अपनी वैसी ही पूर्ण सरकार रखती है जैसी कि कोई पूर्ण कैन्टन। सांविधानिक जननिर्देश (referendum) के सम्बन्ध में यह आधी कैन्टन पूरी कैन्टन के समान है, किन्तु संघीय विधान मण्डल के उच्च सदन में यह एक सदस्य भेजती है जब कि पूर्ण कैन्टन दो सदस्य भेजती है।”

प्रतिनिधि सभाएँ हैं। स्विट्जरलैंड की राजनैतिक संस्थाओं में सब से स्पष्ट तथा मनो-हर लैंडसजीमिन्डी (Landsgemeinde) है। यहां कैंटनों के समस्त नागरिकों की राजनैतिक सभा होती है तथा यह खुली हवा में प्रतिवर्ष लैंडामैन (Landamman) की अध्यक्षता में होती है। लैंडामैन प्रतिवर्ष चुना जाता है। प्रत्येक वयस्क पुरुष नागरिक इसमें उपस्थित होकर विवाद में भाग ले सकता है। इस सभा में सम्पूर्ण राजनैतिक शक्तियाँ विहित होती हैं। यह केवल नये कानून ही नहीं बनाती, प्रत्युत उन कानूनों की पुष्टि भी करती है जिनको कार्यकारी परिषद् (Executive Council) बनाती है। यह कैंटन से सम्बन्धित विभिन्न समस्याओं पर अपना निर्णय देती है तथा प्रस्ताव पास करती है। यह केवल कार्यकारी परिषद् का ही निर्वाचन नहीं करती, प्रत्युत जजों आदि समस्त अफसरों को भी चुनती है। लॉयड तथा हॉब्सन (Lloyd and Hobson) के अनुसार, लैंडसजीमिन्डी प्रजातन्त्र के सब से पवित्र रूप का प्रतिनिधित्व करती है "जिसमें नागरिकों की सम्पूर्ण सभा सरकार की आलोचना करने में नागरिकों की प्रभुसत्ता का प्रत्यक्ष रूप में प्रयोग करती है। रूसो (Rousseau) आदि अनेक राजनैतिक दार्शनिकों ने केवल उसे ही प्रजातन्त्र का सब से बड़ा और सब से प्रत्यक्ष उदाहरण माना है।"

एन्डरे ने ग्लेरस (Glarus) कैंटन की लैंडसजीमिन्डी की ५ मई, १९४७ की बैठक का निम्न विवरण दिया है, "ग्लेरस के छोटे नगर के चौक बाजार में प्रभुत्व-सम्पन्न जनता रविवार को प्रातः ९-३० बजे एकत्रित हुई। पाँच हजार जनता फैले हुए घेरे में चौक के पुराने मकानों के साये में एकत्रित हुई। पहली पंक्ति बेंचों पर बैठी थी तथा पीछे के लोग खड़े हुए थे। बड़े वृत्त (Circule) के मध्य में एक ऊँचा मंच बनाया गया था जिस पर ध्वनि-वर्धक (loud-speakers) लगे थे तथा इसके चारों ओर स्थानीय स्कूलों के बच्चे बैठे थे क्योंकि यह उनकी सामाजिक शिक्षा का अंग है। अधिकारी जलूस में आते हैं। उन्होंने सादे प्रातःकालीन कोट तथा टोप पहने हुए हैं। उनके आगे मध्यकालीन लाल गणवेशधारी प्रवेशक (ushers) हैं। लैंडामैन (Landamman) के हाथ में जनता की प्रभुता की प्रतीक (symbol) तलवार है..... सभा का प्रथम कार्य संविधान के प्रति शपथ लेना है। सब हाथ खड़े किए जाते हैं। तब जाने वाला (outgoing) लैंडामैन अपने साथियों सहित अपने को पुनर्निर्वाचित करने की मांग करता है। उसके पश्चात् न्यायाधीशों का क्रम आता है। कार्यकारिणी (executive body) के सदस्यों की सूची पर राजनैतिक दल पूर्व ही सहमत हो चुके हैं और इसमें तीन रैडिकल, दो डेमोक्रेट्स, एक समाजवादी तथा एक कैथोलिक हैं। दूसरे न्यायाधीशों आदि के नामों का प्रस्ताव सभा करती है तथा उन पर मत लिये जाते हैं। एकत्रित लोगों के द्वारा रखे गए प्रस्तावों पर हाथ उठा कर मत लिये जाते हैं। पुनर्निर्वाचित लैंडामैन तब जर्मन भाषा में भाषण देता है। उसके पश्चात् स्थानीय भाषा में विवाद होता है..... निर्वाचकों के पास १५० पृष्ठ का 'स्मारक' (memorial) है और इसमें लैंडरैट (Landrat) अथवा कैंटोनल परिषद् द्वारा प्रस्तावित विधेयकों का विवरण होता है। यह लेखा (document) बहुत ही गम्भीर होता है और मुझे बताया गया है कि दूर-दूर के नागरिक भी इसका

अच्छी प्रकार से अध्ययन करके आते हैं। लोग इन विवादों को यों ही नहीं टाल देते क्योंकि वे जानते हैं कि उनके हितों को खतरा हो सकता है..... विषय सूची में ३२ विषय हैं; दुर्घटनाओं (accidents) के विरुद्ध कैन्टोनल बीमा प्रोजेक्ट, सवेतन अवकाश, रविवार-विश्राम, विद्युत शक्ति इत्यादि। मंच पर लैंडमैन प्रत्येक प्रस्ताव का सारांश बताता है। उसके पश्चात् अनेक नागरिक मंच से भाषण करते हैं। कुछ संशोधन अथवा सुभाव रखते हैं। कुछ संशोधन स्वीकार कर लिये जाते हैं, कुछ रद्द कर दिए जाते हैं। और मुझे यह जानकर आश्चर्य हुआ कि रद्द किए जाने वाले संशोधनों में अधिकांश पेरोवर राजनीति वाले होते हैं। मुझे इस वास्तविकता से और भी विस्मय हुआ कि समस्त वक्ता केवल प्रस्ताव की हानि तथा लाभों का विवेचन करते हैं, अपनी दलीय नीति को स्थान नहीं देते, जैसा कि दूसरे देशों में किया जाता है।”

प्रतिनिधि कैन्टनें (Representative Cantons)—प्रतिनिधि संस्थाएँ रखने वाली कैन्टनों में प्रत्येक में अनिवार्य सांवैधानिक जननिर्देश (compulsory constitutional referendum), सांवैधानिक आरम्भण (initiative) तथा साधारण कानून के विषय में जनता के आरम्भण की व्यवस्था की गई है। साधारण कानून के विषय में भी जननिर्देश के लिए उपबन्ध (provision) है लेकिन कुछ कैन्टनों में यह अनिवार्य है तथा कुछ में ऐच्छिक।

प्रत्येक कैन्टन में एक-सदनी (unicameral) विधान सभा है जिसका निर्वाचन तीन या चार वर्ष के लिए होता है। कुछ कैन्टनों में आनुपातिक प्रतिनिधित्व (proportional representation) की प्रथा है। ५० से ५०० तक नागरिकों के पीछे एक प्रतिनिधि चुना जाता है। जननिर्देश तथा आरम्भण संस्थाओं के कारण दूसरे सदन को रखना आवश्यक नहीं समझा गया है। कैन्टन की विधान सभा को महापरिषद् (Grand Council) अथवा कैन्टोनल परिषद् कहते हैं।

कैन्टन की कार्यपालिका पाँच से सात सदस्यों के आयोग अथवा अधिकरण (Board) में निहित होती है। इस आयोग को अनेक नामों—प्रशासकीय परिषद्, लघु परिषद् (Small Council) अथवा राज्य परिषद् (Council of State)—से पुकारते हैं। जुग (Zug) तथा टिसीनो (Ticino) कैन्टनों में कार्यकारिणी सानुपातिक प्रतिनिधित्व के आधार पर निर्वाचित होती है। अन्य अनेक कैन्टनों में इसका चुनाव जनता आम मत से करती है। वैलेस (Valais) तथा फ्री बर्ग (Fribourg) के विषय में, कैन्टन की विधान सभा कार्यकारिणी का निर्वाचन करती है। प्रत्येक कैन्टन की कार्यपालिका का एक अध्यक्ष तथा एक उपाध्यक्ष होता है। इसकी शक्ति तथा कार्य संघीय परिषद् के समान होते हैं। यह महासभा (Grand Council) की सेविका है तथा महासभा के निर्णयों को कार्यान्वित करती है। ब्रुक्स के अनुसार, “संघीय परिषद् के समान ही, कैन्टन की कार्यकारिणी परिषद् महत्त्वपूर्ण विषयों में अधिकरण के समान कार्य करती है।” यह स्मरणीय है कि प्रशासकीय परिषद्, लघु परिषद् अथवा राज्य परिषद् के सदस्य महासभा के विवाद में भाग लेते हैं। वे आवश्यक होने पर विधेयक लाते हैं तथा मसविदा बनाते हैं। वे उस समय पद त्याग

करने के लिए बाध्य नहीं हैं जब कि उनके विधेयकों को महासभा रद्द कर दे। वे अनेक अवसरों पर पुनर्निर्वाचित हो जाते हैं।

कैन्टनों का न्यायमण्डल—कैन्टनों में तीन प्रकार के न्यायालय होते हैं—जस्टिसेस ऑफ पीस (Justices of Peace) प्रथम बार का न्यायालय (Courts of first instance) तथा अपीलीय न्यायालय। न्यायाधीशों को या तो जनता प्रत्यक्ष मत से चुनती है अथवा वे महासभा द्वारा निर्वाचित होते हैं। किसी भी कैन्टन में, कार्यपालिका न्यायाधीशों को मनोनीत नहीं करती। जनता उनको उनकी योग्यता तथा सच्चरित्र के कारण चुनती है, पार्टी के आधार पर नहीं। यह सत्य है कि न्यायाधीशों का कार्य काल कम (तीन या चार वर्ष) है किन्तु उनकी स्थिति दोबारा चुनने की प्रथा के कारण सुरक्षित है। कैन्टन में निम्नतम न्यायालय जस्टिस ऑफ पीस होते हैं। उनके ऊपर जिला न्यायालय (District Courts) तथा सब से ऊपर उच्च न्यायालय (High Courts) होते हैं। भगड़ों को निपटाने के लिए पंचा निर्णय की विधि भी लोकप्रिय है। बहुत से अभियोगों में न्यायाधीशों के साथ असेसर भी होते हैं। कुछ कैन्टनों में जनता को निःशुल्क न्याय दिया जाता है और उनसे कुछ नहीं लिया जाता।

कम्यून—(The Communes) स्विस जनता के राजनैतिक जीवन की इकाई कम्यून हैं। स्विट्ज़रलैंड में लगभग ३११८ कम्यून हैं। उनकी जनसंख्या तथा क्षेत्रफल में अन्तर है। समस्त कम्यूनों में जनतन्त्रीय सरकार पाई जाती है। छोटे कम्यूनों के सम्बन्ध में नागरिकों को निर्वाचित सभाएँ उनके मामलों का नियंत्रण करती हैं। बड़ी कम्यूनों में प्रतिनिधि संस्थाएँ होती हैं।

कम्यून की परिषद् (Communal Council) समस्त सार्वजनिक कार्यों को कम्यून की जनता के नाम पर करती है। कम्यून के कार्य-क्षेत्र में शिक्षा, पुलिस, जल प्रबन्ध, दरिद्रता-निवारण आदि आते हैं। यह कहा जाता है कि १९३७ में समस्त कम्यूनों की आय संघीय आय से आधी तथा कैन्टनों की आय के बराबर थी।

जिले (Districts)—जिला कैन्टन तथा कम्यून के मध्य में होता है। प्रमुख जिलाधिकारी को जनता चुनती है। यह केवल प्रशासकीय इकाई है। जिला अधिकारी कैन्टन तथा कम्यून को मिलाने वाली शृंखला है और वह अपने अधीनस्थ कर्मचारियों की सहायता से अपने कर्तव्यों को पूरा करता है।

लार्ड ब्राइस के अनुसार, स्विस स्थानीय स्वशासन को व्यवस्था केवल प्रशासकीय दृष्टिकोण से ही महत्त्वपूर्ण नहीं प्रत्युत “उस प्रशिक्षण के लिए भी आवश्यक है जिसे जनता ने प्राप्त किया है, तथा इसके अभ्यास के कारण गणतन्त्रीय संस्थाओं ने सफलतापूर्वक कार्य किया है। योरुप में और कहीं इसे जनता के हाथों में पूर्णरूपेण नहीं छोड़ा गया है। स्वयं स्विस भी इस पर जोर देते हैं, क्योंकि यह लोगों को जन-कार्य में दीक्षित करने का साधन है, उनमें सार्वजनिक कर्तव्य की भावना जाग्रत करता है, जनता के लाभ के लिए सरकारी कार्यों को कराने का साधन है; इसमें न तो स्थानीय स्वयंकर्तृत्व का त्याग किया जाता है और न संघीय सरकार के कार्य को अधिक दृढ़ अथवा व्यापक बनाया जाता है।”

शिक्षा-प्रबन्ध—नागरिक शास्त्र की शिक्षा समस्त कैन्टनों में अनिवार्य है। यह कहा जाता है कि इसके द्वारा देश में अच्छे नागरिक उत्पन्न होते हैं। शिक्षा व्यावहारिक है। वहाँ कृषक शालाएँ, वाणिज्यिक तथा व्यावसायिक स्कूल हैं जो युवकों तथा युवतियों को संघीय तार, टेलीफोन तथा कर सेवाओं के लिए तैयार करते हैं। छात्रों के लिए स्नानागार (baths), खेल-कूद, अवकाश उपनिवेश (vacation colonies), दुग्ध, औषधि तथा लंच का प्रबन्ध किया जाता है। संघीय सरकार के द्वारा कैन्टनों को पर्याप्त आर्थिक अनुदान दिये जाते हैं, ताकि कैन्टन अपने कर्तव्यों को अच्छी प्रकार से पूरा कर सकें। कृषि, उद्योग तथा वाणिज्य पर पर्याप्त ध्यान दिया जाता है। यही दशा स्विस युवकों की सैनिक शिक्षा की है।

Questions for Revision

1. "The Cantons of Switzerland are sovereign in so far as their sovereignty is limited by the Federal Constitution and as such they exercise all rights not delegated to the Federal Government." Discuss.
2. Give some account of the principles according to which the Cantonal Governments of Switzerland have been organised.
3. Explain the administration of the Cantons in Switzerland.

Selected books on the Swiss Constitution

<i>Bonjour</i>	— Real Democracy in Operation.
<i>Brooks</i>	— Government and Politics of Switzerland.
<i>Bryce</i>	— Modern Democracies, Vol. I.
<i>Buell</i>	— Democratic Governments in Europe.
<i>Ghosh, R. C.</i>	— The Government of the Swiss Republic (1953).
<i>Huber, Hars</i>	— How Switzerland is Governed.
<i>Hughes Christopher</i>	— The Federal Constitution of Switzerland (1954).
<i>Lloyd and Hobson</i>	— The Swiss Democracy.
<i>Lowell, A. L.</i>	— Governments and Parties in Continental Europe (1918), Vol. II.
<i>Munro</i>	— Governments of Europe.
<i>Rappard, W. E.</i>	— The Government of Switzerland.
<i>Shotwell and Others</i>	— Governments of Continental Europe.

स्टालिन संविधान

(The Stalin Constitution)

अध्याय २२

संविधान की मुख्य विशेषताएँ

(Chief Characteristics of the Constitution)

प्रस्तावना—रूसी जनता पर अनेक शताब्दियों तक जारों का निरंकुश शासन रहा जो अपने को समस्त रूसियों के निरंकुश शासक (autocrat) कहते थे। उन्नीसवीं शताब्दी में योरूप के अनेक राष्ट्रीय तथा जानोन्नति के आन्दोलन होते हुए भी रूस प्रतिक्रिया का अड्डा बना रहा। इसकी जनता पिछड़ी हुई थी और उसका शासन में कोई हाथ नहीं था। महान् पीटर तथा महान् कैथरीन (Catherine) के गौरवपूर्ण कार्यों के होते हुए भी सामान्य जनता की हालत में कोई सुधार नहीं हुआ। अलैक्जेंडर प्रथम (Alexander I) की उदारता भी जनता के लिए उपयोगी नहीं हुई। निकोलस प्रथम (Nicholas I) योरूप में प्रतिक्रिया का मानो अवतार ही बन कर आया। यह सत्य है कि अलैक्जेंडर द्वितीय के शासन-काल में खेत जोतने वाले 'कृषक दासों' (serfs) को १८६० में बन्धन से मुक्त कर दिया गया तथा कुछ अन्य क्षेत्रों में भी कुछ सुधार किये गये किन्तु रूसी शासन की भावना अछूती रही। कोई आश्चर्य नहीं कि १८८१ में अलैक्जेंडर द्वितीय को बम से मार दिया गया। उस समय देश में औद्योगिक क्रान्ति (Industrial Revolution) का श्रीगणेश हुआ किन्तु अलैक्जेंडर तृतीय के काल में विशेष प्रगति नहीं हुई। निकोलस द्वितीय के शासन काल में घटनाओं ने एक गम्भीर मोड़ लिया। रूस-जापान युद्ध १९०४-५ में, रूस की पराजय के कारण रूसी निरंकुश शासकों के मान को ठेस पहुँची। १९०५-६ में रूस में एक प्रकार की क्रान्ति हुई तथा जार को कुछ सुविधाएँ देने और एक प्रकार की वैधानिक सरकार की स्थापना करने के लिए बाध्य किया गया। ड्यूमा (The Duma) का अधिवेशन बुलाया गया और ऊँची-ऊँची आशाएँ पैदा हो गईं किन्तु एक बार और प्रतिक्रियात्मक (reactionary) शक्तियों का मत प्रबल हो गया। नई ड्यूमा का चुनाव हुआ किन्तु उसे शीघ्र ही भंग होना पड़ा क्योंकि जार शक्ति देने के लिए तैयार नहीं था। सब ओर रोष फैला। जारशाही को उखाड़ फेंकने के उद्देश्य से रूस के अन्दर और बाहर अनेक क्रान्तिकारी समितियाँ कार्य कर रही थीं।

इन परिस्थितियों में प्रथम विश्वयुद्ध १९१४ में प्रारम्भ हुआ। रूस ने जर्मनी के साथी आस्ट्रिया के विरुद्ध सर्बिया के पक्ष का समर्थन किया। फ्रान्स ने रूस का

साथ दिया और ब्रिटेन भी उनके साथ मिल गया। युद्ध रूस की जनता में लोकप्रिय नहीं हुआ। जनता के कष्ट बढ़े किन्तु सेना और अफ़सरों को स्वर्ण-काल प्राप्त हुआ। संकट १९१७ में आया जबकि बोलशेविकों (Bolsheviks) ने लेनिन के नेतृत्व में ज़ार शासन-तन्त्र को उतार फेंका और सत्ता हस्तगत की। उन सब का कत्लेआम (massacre) किया गया जिन्होंने प्राचीन व्यवस्था का समर्थन किया। देश की सामाजिक एवं राजनैतिक व्यवस्था को साम्यवादी (Communism) आधार पर पुनर्निर्मित करने के प्रयत्न किये गये।

१९१८ का संविधान (Constitution of 1918)—साम्यवादी दल की केन्द्रीय कार्यकारी समिति (Central Executive Committee) ने रूस की जनता का संविधान निर्माण करने के लिए एक समिति नियुक्ति की और पाँचवीं आल रशियन कांग्रेस आफ़ सोवियट्स (Fifth All Russian Congress of Soviets) ने प्रस्तावित संविधान को स्वीकृत किया। यह संविधान रूसी समाजवादी संघीय सोवियट गणराज्य (Russian Socialist Federated Soviet Republic) पर लागू होता, न कि सोवियट यूनियन पर जो कि बाद में १९२२ में बनी। १९१८ का संविधान जुलाई, १९१८ में लागू हुआ। नये संविधान का घोषित उद्देश्य शोषकों (exploiters) को नष्ट कर श्रमजीवी वर्ग (proletariat) की डिक्टेटरशिप स्थापित करना था। इसमें कोई आश्चर्य नहीं कि पूँजीपति, पादरी, राजवंशीय लोगों, कुलक (Kulaks), परिश्रम द्वारा न प्राप्त की हुई आय (unearned income) पर जीवन यापन करने वाले तथा प्राचीन ज़ार शासन तन्त्र के समर्थकों की कुछ श्रेणियों के अफ़सरों को 'वोट' का अधिकार नहीं दिया गया। चर्च (Church) को राज्य से पृथक् किया गया तथा स्कूलों में धार्मिक शिक्षा देने की आज्ञा नहीं दी गयी। आल रशियन कांग्रेस आफ़ सोवियट्स का उपबन्ध किया गया। संस्था में ग्राम तथा नगर दोनों के प्रतिनिधि थे किन्तु नागरिक क्षेत्रों (urban) को ग्रामीण क्षेत्रों (rural areas) से अधिक प्रतिनिधित्व दिया गया क्योंकि साम्यवादियों का ग्रामों की अपेक्षा नगरों में अधिक प्रभाव था। अखिल रूस सोवियट कांग्रेस केन्द्रीय कार्यकारिणी का चुनाव करती थी जो कि इसके अवकाश काल में कार्य करती थी। जन-प्रबन्धकों (Peoples' Commissars) के लिए भी उपबन्ध रखा गया था जो अखिल रूस सोवियट कांग्रेस के प्रति और उसके स्थगन काल में केन्द्रीय कार्यकारिणी के प्रति उत्तरदायी थी।

१९२४ का संविधान (Constitution of 1924)—१९२२ में सोवियट समाजवादी गणराज्य संघ (U. S. S. R.) की स्थापना हुई। संघ में चार राज्य थे। जुलाई, १९२३ में केन्द्रीय कार्यसमिति ने यू० एस० एस० आर० के लिए एक नया संविधान प्रस्तावित किया जो जनवरी, १९२४ में लागू हुआ। संघ सरकार तथा इकाइयों के बीच शक्तियों का बँटवारा किया गया। कुछ शक्तियाँ संघ सरकार को दी गईं और अवशिष्ट शक्तियाँ इकाइयों के पास रहीं। एक बार पुनः आल यूनियन कांग्रेस आफ़ सोवियट्स के लिए उपबन्ध रखा गया जिसमें नगर निवासियों को अधिक प्रतिनिधित्व दिया गया और पूँजीपतियों, पादरियों, अपराधियों तथा ज़ार-

शाही के कर्मचारियों की कुछ श्रेणियों को मताधिकार से वंचित रखा गया। केन्द्रीय विधान मण्डल में दो सदन अर्थात् 'यूनियन आफ सोवियट्स' तथा 'सोवियट आफ नेशनैलिटीज' थे। यूनियन आफ सोवियट्स जनता का प्रतिनिधित्व करती थी तथा सदस्यों का चुनाव जनसंख्या के आधार पर होता था। सोवियट आफ नेशनैलिटीज राज्यों का सदन था। यूनियन आफ सोवियट्स, सोवियट आफ नेशनैलिटीज की अपेक्षा अधिक बड़ी थी। २७ सदस्यों के 'प्रेज़िडियम' के लिए भी उपबन्ध रखा गया था। उनमें से ९ सदस्य यूनियन आफ सोवियट्स, ९ सोवियट आफ नेशनैलिटीज तथा ९ सदस्यों दोनों की संयुक्त बैठक में चुने जाते थे। केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति को जन-प्रबन्धकों की नियुक्ति भी करनी थी जिसके सदस्य संघ सरकार के अनेक विभागों के अध्यक्ष होते थे। लेनिन जन-प्रबन्धक परिषद् का प्रथम चेयरमैन था। संविधान १९३६ में समाप्त हुआ।

स्टालिन संविधान, १९३६—यू० एस० एस० आर० की गायत्री कांग्रेस आफ सोवियट्स में सोवियट रूस के संविधान में संशोधन करने के लिये के अनेक कारण थे। प्रथम तथा द्वितीय पंचवर्षीय योजनाओं के पूरा होने के फलस्वरूप देश से पूँजीवाद पूरी तरह समाप्त हो चुका था। वर्ग-विभिन्नता भी समाप्त हो गई थी। स्टालिन के शब्दों में, "सब से महान् घटना यह है कि हमारे औद्योगिक क्षेत्र में से पूँजीवाद को पूरी तरह निकाल दिया गया है और हमारे औद्योगिक क्षेत्र में उत्पादन की प्रवृत्ति पूरी तरह समाजवादी आदर्श के अनुसार है। कृषि-क्षेत्र में छोटे-छोटे खेतों के स्थान पर, जिनमें पुराने औजारों से काम होता था और जो कुलकों (Kulaks) के प्रभाव में थे, दुनिया के किसी भी देश के फार्मों से बड़े सामूहिक फार्म हैं। उनमें बड़े पैमाने पर यान्त्रिक उत्पादन किया जाता है तथा वे आधुनिक टेक्निकल यन्त्रों से सुसज्जित हैं। देश के व्यापार-क्षेत्र में से व्यापारियों तथा इनफाखोरों को नष्ट कर दिया गया है। सब व्यापार राज्य, सहकारी समितियों तथा सामूहिक फार्मों के अधीन है। जमींदारी प्रथा का पहले ही अन्त कर दिया गया है। औद्योगिक क्षेत्र में पूँजीपति वर्ग का स्थान नहीं रहा है। कृषि क्षेत्र से 'कुलक' हट गए हैं। व्यापारी

१. विशिन्स्की (Vyshinsky) के अनुसार, १९३६ का वर्ष सोवियत-संविधान के इतिहास में एक विशेष समय था। प्रस्तावित संविधान को उन परिवर्तित आर्थिक एवं सामाजिक परिस्थितियों के कारण घोषित किया गया था, जो पंचवर्षीय योजना के अन्तर्गत देश के उद्योगीकरण एवं कृषि के समूहीकरण से पैदा हो गई थीं। १९३६ का वर्ष ऐसा समय माना गया, जिसके लिए बहुत सारे व्यक्ति प्रतीक्षा कर रहे थे। इसने प्रस्तावों द्वारा स्थापित अनेक ऐसे नियन्त्रणों का अन्त करने का निश्चय किया, जो इस कारण लगाए गए थे कि कोई ऐसा शक्तियों का संगठन न बन सके, जो सोवियत शासन के अस्तित्व तथा राजनीतिक एवं आर्थिक प्रणाली को भयानक संकट उत्पन्न कर सके। पहले जनता के समस्त वर्गों के साथ शिक्षा, सैनिक सेवा और यहाँ तक कि नौकरी पाने से सम्बन्धित कानूनों में भी भेदभाव किया गया था। १९३६ के संविधान ने सामाजिक उत्पत्ति (social origin) एवं व्यवसाय के आधार पर भेदभाव को मिटा कर, इन सबको परिवर्तित कर दिया। बहुतांश की दृष्टि में एक अधिक सहनशीलता का युग आता हुआ प्रतीत हुआ। (री लां आफ दी सोवियट स्टेट, प्रस्तावना)

संविधान की मुख्य विशेषताएँ

३५७

तथा नफ़ाख़ोर व्यापार-क्षेत्र से हट गए हैं। इस प्रकार शोषकों की प्रत्येक श्रेणी हटा दी गई है। श्रमिक रह गए हैं और कृषक-वर्ग है, तथा बुद्धिजीवी हैं।" बदली हुई हालतों में एक नए संविधान की आवश्यकता अनुभव हुई।

६ फरवरी, १९३५ को यू० एस० एस० आर० की सोवियटों की सातवीं कांग्रेस के द्वारा निम्न निर्णय किया गया—

“(१) सोवित समाजवादी गणराज्यों की यूनियन (Union of Soviet Socialist Republics) के संविधान का इस दिशा में संशोधन किया जाए कि

“(क) अप्रत्यक्ष निर्वाचन के स्थान पर प्रत्यक्ष निर्वाचन और खुले मतदान के बदले गुप्त मतदान (secret ballot) के द्वारा निर्वाचन प्रणाली को अधिक प्रजातन्त्रीय बनाना।

“(ख) यू० एस० एस० आर० में वर्ग शक्तियों (class forces) के वर्तमान सम्बन्ध के अनुरूप संविधान को लाकर संविधान के सामाजिक और आर्थिक आधार की अधिक यथार्थ परिभाषा करना (सोवियट सोसाइटी के आधार के नाते एक नए समाजवादी उद्योग का निर्माण करना, कुलक वर्ग को समाप्त करना, सामूहिक कृषि प्रणाली को सफल बनाना और सोवियट समाज के आधार रूप में समाजवादी सम्पत्ति को बढ़ा करना)।

“(२) सोवियट समाजवादी गणराज्यों की यूनियन की केन्द्रीय कार्यसमिति को एक संविधान आयोग (Constitution Commission) निर्वाचित करने की आज्ञा देना जो कि धारा १ में बताए गए सिद्धान्तों के अनुरूप संविधान का संशोधित रूप तैयार करेगा और सोवियट समाजवादी गणराज्यों की यूनियन की केन्द्रीय कार्य-समिति के अधिवेशन में स्वीकृति के लिए प्रस्तुत करेगा।

“(३) नई निर्वाचन प्रणाली के आधार पर सोवियट समाजवादी गणराज्यों को यूनियन में सोवियट सरकार के अंगों (Organs) के अगले आम चुनावों का कराना।”

यू० एस० एस० आर० के नये संविधान की रूप-रेखा तैयार करने के लिए स्टालिन की अध्यक्षता में एक ३१ सदस्यों की समिति बनाई गई। प्रस्तावित संविधान (Draft) की ७० करोड़ प्रतियाँ छपी गईं ताकि जनता को लागू होने वाले संविधान के गुणों का ज्ञान (idea) हो जाए। प्रस्तावित संविधान पर विचार करने के लिए लाखों सभाएँ बुलाई गईं। इसमें कोई आश्चर्य नहीं कि प्रस्तावित संविधान में १३ लाख से अधिक संशोधनों का सुझाव दिया गया। यू० एस० एस० आर० की कांग्रेस आफ सोवियट्स के विशेष अधिवेशन ने प्रस्तावित संविधान को सर्वसम्मति से (unanimously) मान्यता दे दी। ५ दिसम्बर, १९३६ को सार्वजनिक अवकाश (public holiday) रहा क्योंकि उसी दिन संविधान को मान्य किया गया था। यह कहा जाता है कि प्रस्तावित संविधान में किये गए अधिकांश परिवर्तन केवल मौलिक प्रकृति (textual nature) के थे और उनमें से केवल सातों का विशेष महत्त्व था। स्टालिन संविधान जनवरी सन् १९३७ में लागू हुआ।

स्टालिन संविधान के विशेष गुण (Characteristics of the Stalin

Constitution) — (१) स्टालिन संविधान ने संघीय सरकार (federal form) की स्थापना की। संघ में संघगणराज्य (Union Republics), स्वायत्त गणराज्य (Autonomous Republics), स्वायत्त प्रदेश (Autonomous Regions) तथा राष्ट्रीय क्षेत्र (National Areas) शामिल थे। संविधान की धारा १३ में वर्णन किया गया है कि यू० एस० एस० आर० एक फ़ैडरल राज्य (Federal State) है जिसके सदस्य स्वेच्छा (voluntary) के आधार पर संगठित हुए हैं। संघ में सोवियट समाजवादी गणराज्यों (Socialist Republics) को समान प्रतिनिधित्व प्राप्त है। १६ संघ गणराज्य हैं और वे राष्ट्रीयता के आधार पर संगठित हैं। प्रत्येक संघ गणराज्य (Union Republic) का अपना संविधान है और सोवियट रूस के द्वितीय सदन—सोवियट आफ़ नेशनैलिटीज़ में २५ प्रतिनिधि भेजने का अधिकार रखता है संघ गणराज्य के क्षेत्रों के अन्तर्गत स्वायत्त गणराज्य हैं जिनका अपना-अपना संविधान है। इन गणराज्यों को इस विचार से स्थापित किया गया है कि अधिक छोटे राष्ट्रीय समूहों को सन्तुष्ट किया जा सके और उन्हें स्वायत्त शासन (autonomy) प्राप्त हो। कुल १६ स्वायत्त गणराज्य हैं। उनमें से प्रत्येक को सोवियट आफ़ नेशनैलिटीज़ में ११ सदस्य भेजने का अधिकार है। स्वायत्त प्रदेश का आधार मूलवंशीय समूह (racial groups) हैं जिनकी अपनी विशेष संस्कृति है और इस कारण जो एक सीमा तक स्वायत्त शासन के अधिकारी हैं। कुल ६ स्वायत्त प्रदेश हैं तथा उनमें से प्रत्येक पाँच सदस्य सोवियट आफ़ नेशनैलिटीज़ में भेज सकता है। साधारणतः राष्ट्रीय क्षेत्रों (national areas) का विस्तार बहुत कम है, लेकिन उनमें से प्रत्येक एक प्रतिनिधि दूसरे सदन में भेज सकता है।

संघीय सरकार की शक्तियाँ—धारा १४ के अनुसार शक्तियों का विभाजन करके संघ सरकार को निम्न शक्तियाँ दी गई हैं—

(१) अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्रों में यू० एस० एस० आर० का प्रतिनिधित्व, यू० एस० एस० आर० की ओर से दूसरे देशों के साथ सन्धियाँ करना, सन्धियों का अनुसमर्थन करना अथवा उनको खत्म करना, विदेशी राज्यों से संघ गणराज्य के सम्बन्ध स्थापित करने की विधि निर्धारित करना।

(२) युद्ध और शान्ति के प्रश्न।

(३) यू० एस० एस० आर० में नये गणराज्यों का प्रवेश करना।

(४) यू० एस० एस० आर० के संविधान का पालन करना, तथा यह देखना कि इकाइयों के संविधान संघ-संविधान के अनुकूल हैं।

(५) संघ गणराज्यों के सीमा परिवर्तनों की पुष्टि करना।

(६) नये राज्य क्षेत्रों और प्रदेशों (Territories and Regions) तथा संघ गणराज्यों के अन्तर्गत स्वायत्त गणराज्यों तथा स्वायत्त प्रदेशों के निर्माण की पुष्टि करना।

(७) यू० एस० एस० आर० की सेनाओं का संगठन, यू० एस० एस० आर० की प्रतिरक्षा (defence), संघ गणराज्य में सैनिक संगठनों के निर्माण के सिद्धान्त तय करना।

- (८) राज्य एकाधिकार (monopoly) के आधार पर विदेशी व्यापार ।
- (९) राज्य की सुरक्षा (security) ।
- (१०) यू० एस० एस० आर० की आर्थिक योजना निश्चित करना ।
- (११) यू० एस० एस० आर० के संघित राज्य बजट (consolidated state budget) तथा खर्च के बाद रिपोर्ट को मान्य करना, उन करों तथा राजस्वों को निश्चित करना जोकि संघ (Union), गणराज्यों (Republics) और स्थानीय बजटों को जाते हैं ।

(१२) सारे संघ की दृष्टि से महत्त्व के बैंकों, औद्योगिक तथा कृषि संस्थाओं तथा व्यावसायिक उद्योगों का प्रशासन ।

(१३) संचार (Communications) तथा यातायात का प्रशासन ।

(१४) मुद्रा तथा साख पद्धति (monetary and credit systems) का संचालन ।

(१५) राज्य बीमा संगठन ।

(१६) ऋण लेना या देना ।

(१७) भूमि अधिकार प्रणाली तथा खनिज सम्पत्ति (mineral wealth) जंगलों तथा जल-साधनों के प्रयोग के आधारभूत सिद्धान्त निश्चित करना ।

(१८) शिक्षा और जन-स्वास्थ्य के आधारभूत सिद्धान्त को तय करना ।

(१९) राष्ट्रीय आर्थिक आँकड़े (statistics) की सामान्य व्यवस्था का संगठन ।

(२०) श्रमिक कानूनों के सिद्धान्त तय करना ।

(२१) न्यायिक पद्धति (Judicial System) तथा न्यायिक प्रक्रिया, फौज-दारी तथा व्यवहार संहिता (civil code) से सम्बन्धित कानून ।

(२२) संघीय नागरिकता (Union citizenship) के कानून, विदेशियों के अधिकारों से सम्बन्धित कानून ।

(२३) विवाह तथा परिवार से सम्बन्धित कानूनों के सिद्धान्त तय करना ।

(२४) समस्त संघ की दृष्टि से अपराधियों को क्षमा दान करना ।

विशेष गुण (Special Features)—यह ध्यान देने की बात है कि रूसी संघ पद्धति की कुछ खास विशेषताएँ हैं । संघ सरकार की विभिन्न इकाइयाँ विभिन्न जातियों का प्रतिनिधित्व करती हैं । धारा १७ के अनुसार, प्रत्येक यूनियन गणराज्य (Union Republic) को यू० एस० एस० आर० से सम्बन्ध विच्छेद करने का अधिकार है । यह अधिकार अन्य संघीय संविधानों—भारत और संयुक्त राज्य अमेरिका में नहीं दिया गया । यह भी व्यवस्था की गई है कि प्रत्येक यूनियन गणराज्य विदेशों से सम्बन्ध स्थापित कर सकता है तथा समझौते कर सकता है । प्रत्येक यूनियन गणराज्य की अपनी गणराज्य सैनिक टुकड़ियाँ हैं । इन धाराओं के होने के कारण ही यूक्रेन तथा श्वेत रूस संयुक्त राष्ट्र संघ के स्वतन्त्र सदस्य माने गये । आलोचकों का मत है कि यूनियन गणराज्यों की स्वतन्त्रता वास्तविक नहीं है । संघ सरकार उनको नियन्त्रित करने के अनेक सम्भव साधनों पर अधिकार रखती है । धारा १४ संघ

सरकार को “यूनियन गणराज्यों तथा विदेशी राज्यों से सम्बन्ध स्थापित करने की सामान्य विधि निर्धारित करने की शक्ति देती है।” तथा “यूनियन गणराज्यों में सैन्य निर्माण के निरीक्षण के लिए निदेशक तत्त्वों (directive principles) को तय करने की शक्ति भी देती है।” केन्द्रीय सरकार का नियन्त्रण इतना अधिक है कि कोई इकाई अपने आप को स्वतन्त्र घोषित करने का सामर्थ्य नहीं कर सकती। इकाई की स्वतन्त्र प्रवृत्ति को कुचलने के लिए लौह आवरण (iron curtain) के पीछे कुछ भी किया जा सकता है। धारा २० में यह भी व्यवस्था की गई है कि केन्द्रीय तथा इकाई के कानून में विभिन्नता होने पर केन्द्रीय कानून लागू रहेगा। आर्थिक क्षेत्र में केन्द्रीय सरकार का इकाइयों पर व्यापक नियन्त्रण है। व्यावहारिक रूप में, केन्द्र प्रत्येक वस्तु का नियन्त्रण करता है। केन्द्र विदेशी व्यापार, यातायात, संचार, बैंक, कृषि, उद्योग, अर्थ-व्यवस्था, राज्य बीमा आदि का नियन्त्रण करता है। सम्भवतः संसार में कोई अन्य देश ऐसा नहीं जो आर्थिक क्षेत्र में केन्द्रीय सरकार को इतना नियन्त्रण देता है। संविधान के संशोधन में सोवियत रूस की इकाइयाँ निस्सहाय हैं। धारा १४६ विशेषतः उपबन्ध करती है कि संविधान में संशोधन यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियत के दोनों सदनों के ३ बहुमत से किया जा सकता है। संघ की इकाइयों का कहीं उल्लेख नहीं है। संघ सरकार के द्वारा उनकी शक्तियाँ उनकी सहमति (consent) के बिना भी छीनी जा सकती हैं। एक दल का राज्य होने के कारण कम्युनिस्ट पार्टी केन्द्र तथा इकाइयों दोनों का नियन्त्रण करती है। वास्तविक स्वायत्त शासन (autonomy) का प्रश्न उठता ही नहीं तथा विरोध को मजबूत हाथों से कुचला जा सकता है।

यह कहने की आवश्यकता नहीं है कि सोवियत रूस में संघीय व्यवस्था है जिसमें संघीय सरकार अधिक दृढ़ है और इकाइयों का कथित स्वायत्त शासन वास्तविक नहीं है। केन्द्रीय सरकार स्वेच्छा से कुछ भी कर सकती है। समस्त प्रशासकीय व्यवस्था एक है। यू० एस० एस० आर० का मन्त्रिमण्डल यूनियन गणराज्यों की कथित प्रभुसत्ता का उल्लंघन कर सकता है। प्रो० वेहअर (Wheare) के अनुसार, “स्टालिन संविधान कल्प-संघीय (quasi-federal) पद्धति स्थापित करता है और वह संघीय सरकार के प्रचलित रूप की तरह नहीं है।”

२. लोकतन्त्रीय केन्द्रवाद (Democratic Centralism)—संविधान का दूसरा गुण लोकतन्त्रीय केन्द्रवाद का सिद्धान्त है। यह राज्य तथा पार्टी का प्रेरक सिद्धान्त है। यह कहा जाता है कि सोवियत राजनैतिक व्यवस्था देश की जनता को सब से अधिक परिमाण में लोकतन्त्रीय स्वतन्त्रता देती है। संविधान में सार्वजनिक मताधिकार (universal franchise) तथा गुप्त मतदान (secret voting) की व्यवस्था की गई है। धारा १३५ के अनुसार, यू० एस० एस० आर० के सब नागरिक जिनकी आयु १८ वर्ष से अधिक है, प्रतिनिधियों के चुनाव में भाग ले सकते हैं, चाहे उनकी जाति, राष्ट्रीयता, लिंग, धर्म, शिक्षा, अधिवास (domicile), सामाजिक उद्गम (social origin), सम्पत्ति की स्थिति (property status) अथवा गत व्यवहार कुछ भी हो, किन्तु पागल और वे अपराधी जिनका वोट का अधिकार

न्यायालयों ने छीन लिया हो, वोट नहीं दे सकते। इसी प्रकार प्रत्येक रूसी नागरिक जिसकी आयु २३ वर्ष से अधिक हो, यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियत का सदस्य चुना जा सकता है चाहे वह किसी वर्ग, राष्ट्रीयता, लिंग, धर्म, शिक्षा, निवास सामाजिक उद्गम, साम्प्रतिक स्थिति अथवा गत व्यवहार से सम्बन्धित हो। प्रत्येक नागरिक का एक वोट होता है तथा सब नागरिक समान आधार पर चुनाव में भाग लेते हैं। स्त्रियाँ भी पुरुषों के समान चुन सकती हैं और चुनी जा सकती हैं। सशस्त्र सेनाओं के सदस्यों को भी निर्वाचन में भाग लेने तथा निर्वाचित होने का सामान्य नागरिक की तरह अधिकार है। देश की प्रत्येक बड़ी अथवा छोटी—नगर तथा ग्रामों के Soviets of working people's deputies से लेकर सुप्रीम सोवियत तक—सब प्रतिनिधि संस्थाओं का निर्वाचन नागरिकों के प्रत्यक्ष मतदान द्वारा होता है। उम्मीदवारों को चुनाव मण्डल (election districts) मनोनीत करते हैं। उम्मीदवारों को मनोनीत करने का अधिकार जन-संगठनों (public organizations), ट्रेड यूनियनों सहकारी समितियों, युवक संगठनों (youth organizations) तथा सांस्कृतिक समितियों को प्राप्त है। प्रत्येक प्रतिनिधि का यह कर्तव्य है कि वह अपने तथा अपनी सोवियत आफ़ वर्किंग पीपल्स डिपुटीज़ (working people's deputies) के कार्य की रिपोर्ट अपने निर्वाचकों को दे। कानून द्वारा निश्चित रीति से, बहुमत निर्वाचकों के निर्णय से उसे किसी भी समय वापस^१ बुलाया जा सकता है।

उपर्युक्त वर्णन से यह स्पष्ट है कि सिद्धान्ततः रूसी जनता को पर्याप्त लोकतन्त्रीय अधिकार प्राप्त हैं। उनको प्रत्येक प्रकार के निर्वाचन में भाग लेने का अधिकार है और अनुभव यह है कि ९०% से अधिक जनता चुनाव के समय वोट देती है। रूसी जनता को आर्थिक सुरक्षा की भी चिन्ता नहीं। बेकारी नहीं है, प्रत्येक नागरिक को काम करने का अधिकार प्राप्त है तथा उसे अपने कार्य के परिमाण तथा गुण के अनुसार वेतन पाने का अधिकार है।

इन सबके होते हुए भी यह कहा जाता है कि रूस में वास्तविक अर्थ में स्वतन्त्रता नहीं है। इसका आंशिक कारण यह है कि रूस में प्रत्येक वस्तु पर साम्यवादी दल का नियन्त्रण है। चुनावों^२ में भी वह व्यक्ति खड़ा नहीं हो सकता जो साम्यवादी

१. सोवियत संविधान की धारा १४२ के अनुसार, “प्रत्येक प्रतिनिधि (deputy) का कर्तव्य है कि अपने काम और अपनी मजदूर जनता के प्रतिनिधियों की सोवियत (Soviet of working people's deputies) के कार्य की रिपोर्ट अपने निर्वाचकों को दे और कानून द्वारा प्रस्थापित विधि के अनुसार निर्वाचकों के बहुमत के निर्णय पर उसे कभी भी वापस बुलाया जा सकता है।”

२. सोवियत रूस में निर्वाचन साम्यवादी दल के कार्यकर्ताओं के लिए अपने कार्य का प्रदर्शन करने के अवसर-मात्र हैं, इनमें उन्हें अपनी संगठन शक्ति और आन्दोलनात्मक बुद्धि को प्रकट करने का अवसर मिलता है। विशिन्सकी के अनुसार, “सोवियत निर्वाचन-प्रणाली जनता को राजनीतिक रूप में संगठित एवं शिक्षित करने, राज्य के तन्त्र (state mechanism) और जनता के सम्बन्धों को और दृढ़ करने, और राज्य के तन्त्र को सुधारने और नौकरशाही के अवशेषों को मिटाने के लिए एक भीमकाय साधन है।”

दल का सदस्य नहीं है। देश में साम्यवादी दल के अतिरिक्त कोई दूसरा राजनैतिक दल स्थापित करने की आज्ञा नहीं दी जाती। साम्यवादी दल ही उम्मीदवारों का चुनाव करता है तथा चुनाव के समय केवल एक ही उम्मीदवार होता है। सब वोटर अब केवल उसी उम्मीदवार को वोट दे सकते हैं। अन्य देशों में ऐसी परिस्थिति होने पर उम्मीदवार को निर्विरोध निर्वाचित घोषित कर दिया जाता है। औपचारिक चुनाव की आवश्यकता नहीं रहती। आलोचकों का कथन है कि रूस में चुनाव केवल मज़ाक है क्योंकि एक उम्मीदवार का विरोध करने वाला दूसरा उम्मीदवार नहीं होता। साम्यवादी दल चुनावों पर छाया रहता है और उनका नियन्त्रण करता है और परिणामस्वरूप प्रजातन्त्र केवल दिखावा है। रूस के नागरिकों को केवल चुनाव में भाग लेने का अधिकार है, किन्तु उनका चुनावों पर नियन्त्रण नहीं है क्योंकि यह कार्य साम्यवादी दल करता है। साम्यवादी दल का विरोध करने वाले प्रत्येक व्यक्ति को हटना पड़ता है। साम्यवादी दल सब ट्रेड यूनियनों, युवक संगठनों, उपभोक्ता सहकारी समितियों (Consumers' Co-operatives) तथा दूसरे संगठनों का पथ-प्रदर्शन तथा नियन्त्रण करता है। भाव प्रकट करने तथा भाषण करने की स्वतन्त्रता उनके अतिरिक्त दूसरों को नहीं है जो साम्यवादी विचारधारा के अनुसार बोलते अथवा लिखते हैं। राज्य देश की समस्त शिक्षा-संस्थाओं का नियन्त्रण करता है, तथा इस प्रकार पुरुषों एवं स्त्रियों के दिमाग में साम्यवादी विचार उत्पन्न करने का प्रयत्न किया जाता है। प्रेस, रेडियो और सिनेमा का प्रयोग भी उक्त उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए किया जाता है। रूस के ऑर्थोडॉक्स चर्च (Orthodox Church of Russia) को भी राज्य-नीति का साधन बना लिया गया है। साम्यवादियों की यह गर्वोक्ति है कि दुनिया के किसी लोकतन्त्रीय पूँजीवादी गणराज्य की अपेक्षा रूस में लाखों गुना अधिक लोकतन्त्र है। आलोचकों का इस पर यह उत्तर है कि यदि रूसी प्रजातन्त्र को पूर्ण लोकतन्त्र कहा जा सकता है तो बर्क (Burke) के इस कथन में किसी को शंका नहीं करनी चाहिए कि “पूर्ण प्रजातन्त्र संसार में सबसे अधिक लज्जाहीन वस्तु है।”

मर्ले फेनसोड (Merle Fainsod) के अनुसार, “सोवियट समाज पर छाई हुई सोवियट राज्य पद्धति ने तानाशाही सम्भ्रान्त वर्ग (dictatorial elite) की जो सोवियट समाज पर हावी है, मजबूत स्थिति को छिपाने के लिए जनसाधारण प्रजातन्त्र का प्रयोग करने में बहुत अधिक कुशलता दिखाई है। सांवाधानिक कल्पित बातें (myths) और चिह्न (symbols) यह दिखाने के लिये बड़ी चतुराई से इस्तेमाल किए गए हैं कि उसमें जनता हिस्सा लेती है और उस पर जनता का ही नियन्त्रण है। किन्तु सोवियत प्रणाली में शक्ति के वास्तविक ढाँचे को छिपाना कठिन है। सोवियत संघ में स्पष्टतः एक-दलीय अधिनायकवाद है जिसमें निर्णायक शक्ति एक छोटे वर्ग के पास होती है।” (How Russia is Governed, page 326).

लोकतन्त्रीय केन्द्रवाद के सिद्धान्त में न केवल लोकतन्त्र बल्कि केन्द्रीकरण (centralization) भी आता है। इसको इस प्रकार से प्राप्त किया जाता है कि केन्द्रीय सरकार का संघ गणराज्यों के कार्यों पर अधिक परिमाण में नियन्त्रण है।

इसके अतिरिक्त, साम्यवादी दल केन्द्र तथा इकाई दोनों को ही नियन्त्रित करता है। कोई ऐसी वस्तु नहीं है जो साम्यवादी नियन्त्रण के परे हो।

लोकतन्त्रीय केन्द्रवाद का सिद्धान्त साम्यवादी दल के नियमों में भी समाविष्ट है। इसके अनुसार, दल की समस्त समितियों का निर्वाचन होता है, ये समितियाँ अपने-अपने संगठनों को समय-समय पर अपने कार्य की रिपोर्ट देती हैं, प्रत्येक निम्न संगठन उच्च समिति के आदेशों का कठोरता से पालन करता है तथा उच्च समिति के निर्णय मानने के लिये निम्न संस्थाएँ पूरी तरह वाध्य हैं। दल के संगठन में केन्द्रीकरण के सिद्धान्त पर कोई विरोध नहीं है, पर यह कहा जा सकता है कि दल के संगठन के कार्य कराने में कठिनाई से ही कहीं प्रजातन्त्र है। नेताओं के विचारों का पालन करना ही पड़ता है तथा दल के सदस्यों का दल की नीति और कार्य क्रम तय करने में कोई हाथ नहीं होता। दलीय अनुशासन इतना कठोर है कि तनिक सी भी स्वतन्त्रता का चिह्न दिखाई देने पर सदस्यों को पदच्युत किया जा सकता है और गद्दारों की भाँति फाँसी दी जा सकती है। प्रत्यक्ष चुनाव तथा गुप्त मतदान की प्रथा के चलन से तनिक भी दशा में परिवर्तन नहीं आया है।

उपर्युक्त विवेचन से स्पष्ट है कि लोकतन्त्रीय केन्द्रवाद में लोकतन्त्र को इतना स्थान नहीं है जितना केन्द्रवाद को। किन्तु वस्तुतः स्थानीय प्रकार के सामान्य कार्यों में काफ़ी स्वतन्त्रता है।

(३) रूस के सामाजिक संगठन का व्यौरा संविधान के प्रथम अध्याय में दिया गया है। उसके अनुसार, रूस मजदूरों तथा किसानों का समाजवादी राज्य है। रूस का राजनैतिक आधार सोवियट आफ़ वकिंग पीपल्स डिपुटीज़ है जो पूँजीपतियों और जमींदारों के उन्मूलन तथा सर्वहारा अर्थात् मजदूर (Proletariat) के अधिनायकत्व के कायम होने से विकसित एवं दृढ़ हुई। रूस की समस्त शक्ति ग्राम तथा नगर की मेहनत-कश जनता को प्राप्त है जिसका प्रतिनिधित्व सोवियट आफ़ वकिंग पीपल्स डिपुटीज़ करती है। रूस का आर्थिक आधार समाजवादी आर्थिक व्यवस्था तथा उत्पादन के साधनों एवं यन्त्रों की समाजवादी मिल्कियत है जो पूँजीवादी आर्थिक व्यवस्था खत्म कर दिये जाने, उत्पादन के व्यक्तिगत साधनों का उन्मूलन होने और मनुष्य द्वारा मनुष्य का शोषण बन्द करने के फलस्वरूप दृढ़ता से स्थापित हो गया है। रूस में समाजवादी सम्पत्ति या तो राज्य सम्पत्ति के रूप में है (समस्त जनता से सम्बन्धित) अथवा सहकारी और सामूहिक फार्म पूँजी के रूप में है (सामूहिक फार्मों की पूँजी, सहकारी समितियों की पूँजी)। भूमि, इसके खनिज पदार्थ, नदी, भील आदि, जंगल, मिलें, कारखाने, खानें (mines), रेल, जल तथा वायु यातायात, बैंक, संचार, राज्य द्वारा संगठित बड़े कृषि व्यवसाय (स्टेट फार्म, मशीन, ट्रैक्टर स्टेशन आदि) इसी प्रकार नागरिक व्यवसाय (municipal enterprises) और नगरों तथा औद्योगिक क्षेत्रों में अधिकतर रहने के घर (bulk of dwelling houses) राज्य की सम्पत्ति हैं, अर्थात् समस्त राष्ट्र की हैं। सामान्य सामूहिक फार्मों और सहकारी संगठनों के व्यवसाय (enterprise) जिनमें उनके पशुओं के समुदाय और यन्त्र, सामूहिक फार्मों तथा सहकारी संगठनों का उत्पादन और इसी प्रकार पंचायत घर शामिल हैं, सामूहिक फार्मों

और सहकारी संगठनों की संयुक्त समाजवादी पूंजी है। सामूहिक फार्म में प्रत्येक परिवार संयुक्त सामूहिक व्यवसाय से प्राप्त होने वाली आय के अतिरिक्त निजी प्रयोग के लिए एक छोटा भूखण्ड (plot) तथा व्यक्तिगत सम्पत्ति के नाते भूखण्ड पर खेती करता है और रहने का मकान, पशु, मुर्गी-खाना तथा छोटे यन्त्र रखता है। सामूहिक फार्म की भूमि के लिए उन्हें कुछ देना नहीं पड़ता और वे उसे असीमित काल अर्थात् सदा के लिए सुरक्षित समझ सकते हैं। रूस में समाजवादी आर्थिक अर्थ-व्यवस्था के साथ-साथ कानून दूसरे का शोषण न करने वाले किसानों और दस्तकारों को अपने श्रम से किये जाने वाले छोटे कार्यों की भी इजाजत देता है। कानून नागरिकों की आय, वचत तथा व्यक्तिगत सम्पत्ति के अधिकारों का रक्षण करता है। इस व्यक्तिगत सम्पत्ति में काम, निवास-स्थान, सहायक गृह-उद्योगों तथा गृहस्थी की वस्तुएँ, सुविधाजनक तथा निजी प्रयोग की वस्तुएँ हैं। कानून पैतृक सम्पत्ति प्राप्त करने की भी आज्ञा देता है। रूस का आर्थिक जीवन राज्य की राष्ट्रीय आर्थिक आयोजना (state national economic plan) तय करती है जिसका उद्देश्य जन सम्पत्ति को बढ़ाना, मजदूर जनता के भौतिक तथा सांस्कृतिक स्तर को धीरे-धीरे ऊँचा उठाना, रूस की स्वतन्त्रता को दृढ़ करना, तथा इसकी प्रतिरक्षात्मक सामर्थ्य को शक्तिशाली बनाना है। रूस में प्रत्येक स्वस्थ मनुष्य के लिए काम करना कर्तव्य तथा आदर की वस्तु है। इस सिद्धान्त के अनुसार, “जो काम नहीं करेगा, वह खायेगा भी नहीं।” रूस में समाजवाद का यह सिद्धान्त लागू है, “प्रत्येक अपनी सामर्थ्य के अनुसार कार्य करे और अपनी आवश्यकता-नुसार पावे।” (From each according to his ability, to each according to his need)

(४) मूल अधिकार और कर्तव्य — स्टालिन संविधान की एक अन्य विशेषता यह है कि वह नागरिकों के अधिकार और कर्तव्य निश्चित करता है। ११८ से १३३ तक धाराएँ इस महत्त्वपूर्ण विषय से सम्बन्धित हैं।

(क) यह व्यवस्था की गई है कि रूस के नागरिकों को काम करने का अधिकार (right to work) है, अर्थात् उनको अपने सामर्थ्य एवं योग्यता के अनुसार काम करने का स्थान पाने का अधिकार है। उनको इस अधिकार की प्राप्ति राष्ट्रीय समाजवादी अर्थ-व्यवस्था के संगठन, रूसी समाज में उत्पादक तत्त्वों के प्रबल विकास, आर्थिक संकट की सम्भावनाओं के हटने तथा बेकारी के उन्मूलन के कारण सम्भव है। यह ध्यान रखने की बात है कि सब श्रमिकों को समान वेतन नहीं मिलता। उनके वेतन का स्तर उनके कार्य के परिणाम एवं कुशलता पर निर्भर है। श्रमिकों के एक विशेष वर्ग को जिसे ‘स्टाखानोविस्ट्स’ (Stakhanovists) कहते हैं, अधिक वेतन दिये जाते हैं और इसी कारण ट्राट्स्की (Trotsky) ने लिखा था कि “स्टाखानोविस्ट्स की वास्तविक आय बहुधा निम्न श्रेणी के कुछ मजदूरों की आय से बीस-तीस गुना हो जाती है और कई अवस्थाओं में भाग्यशाली विशेषज्ञों का वेतन अस्सी या सौ अकुशल मजदूरों के वेतन से बढ़ जाता है। मजदूरों के वेतन की असमानता के क्षेत्र में समाजवादी रूस ने न केवल पूँजीपति देशों की बराबरी की है प्रत्युत उन्हें बहुत पीछे छोड़ दिया है” (The Revolution Betrayed)।

(ख) रूसी नागरिकों को विश्राम तथा अवकाश का अधिकार है। दफ्तरों और कारखानों में काम करने वालों के लिए आठ घण्टे का दिन, कठिन काम करने वालों के लिए छः या सात घण्टे का दिन तथा बहुत कठोर कार्य करने वालों के लिए चार घण्टे का दिन निश्चित कर तथा दफ्तरों और कारखानों में काम करने वालों को सवेतन वार्षिक अवकाश के नियम बनाकर और मजदूरों के लिए स्वास्थ्य घरों, विश्राम-घरों और क्लबों का प्रवन्ध करके इस अधिकार को मूर्त रूप दिया गया है।

(ग) रूसी नागरिकों को वृद्धावस्था, बीमारी और असमर्थता पर भरण-पोषण (maintenance) पाने का अधिकार है। राज्य अपने व्यय पर कारखानों तथा आफिसों में कार्य करने वालों के लिये सामाजिक बीमा कराता है। श्रमिकों के लिए निःशुल्क चिकित्सा प्राप्त होती है, तथा श्रमिकों के प्रयोग के लिए स्वास्थ्य-प्रद स्थानों का विस्तार राज्य के खर्चे पर किया गया है।

(घ) रूसी नागरिकों को शिक्षा (education) का अधिकार है। इसके लिए आरम्भिक शिक्षा अनिवार्य तथा निःशुल्क की गई है, सातवीं कक्षा तक की शिक्षा निःशुल्क है। शिक्षा में अच्छे अंक प्राप्त करने वालों के लिए राज्य-छात्रवृत्तियों की व्यवस्था है। स्कूलों में शिक्षा मातृभाषा में दी जाती है, और कारखानों, स्टेट फार्मों, मशीन और ट्रेक्टरों, स्टेशन तथा सामूहिक फार्मों में श्रमिकों के लिए व्यावसायिक, टेक्नीकल, कृषि-अर्थ-व्यवस्था (agronomic) की ट्रेनिंग की व्यवस्था की गई है। यह ध्यान रखने की वस्तु है कि आरम्भ में, संविधान ने रूस में सब स्तरों की निःशुल्क शिक्षा की व्यवस्था की थी। १९४० में हाई स्कूलों और कॉलेजों में शिक्षा-शुल्क लिया गया। १९४७ में निःशुल्क शिक्षा सातवीं कक्षा तक सीमित कर दी गई। आरम्भ में संविधान ने विश्वविद्यालय तथा कॉलेज के अधिकतम विद्यार्थियों के लिए राज्य-छात्रवृत्तियों की व्यवस्था की थी। किन्तु १९४७ में एक संशोधन द्वारा यह व्यवस्था की गई कि राज्य-छात्रवृत्तियाँ उन छात्रों को मिलेंगी जो पढ़ने में श्रेष्ठ होंगे। रूस की शिक्षा नीति का यह परिणाम है कि उस देश की ८०% से अधिक जनता साक्षर है।

(ङ) रूस में स्त्रियों को आर्थिक, सांस्कृतिक, राजनैतिक तथा दूसरे सार्वजनिक क्षेत्रों में पुरुषों के समान अधिकार प्राप्त हैं। स्त्रियाँ इस अधिकार का उचित उपयोग कर सकें, इस दृष्टि से औरतों के लिए पुरुषों के समान काम करने, वेतन पाने, विश्राम तथा अवकाश करने, सामाजिक बीमे तथा शिक्षा की व्यवस्था की गई है। तथा राज्य बच्चों तथा माता के हितों को सुरक्षित करने के लिए बड़े परिवारों की माताओं तथा अविवाहित स्त्रियों को राज्य सहायता देता है, पूरे वेतन पर प्रसूति अवकाश की व्यवस्था करता है तथा जच्चा-घरों, बाल-सदनो तथा बाल-वाटिकाओं के विस्तार की व्यवस्था की गई है।

(च) रूसी नागरिकों को अधिकारों की समानता (Equality of Rights) प्राप्त है चाहे उनकी जाति या राष्ट्रीयता कुछ भी हो। आर्थिक, सरकारी, सांस्कृतिक, राजनैतिक तथा अन्य सार्वजनिक कार्यों के क्षेत्र में इस कानून को हटाया नहीं जा सकता। इस कानून पर प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रोक लगाना अथवा इसके विपरीत जाति अथवा राष्ट्रीयता के आधार पर किसी नागरिक के विशेष अधिकारों का मानना

और जातीय अथवा राष्ट्रीय पृथक्ता, घृणा तथा अवमान का प्रचार करना कानूनन अपराध है ।

(छ) नागरिकों को आत्मिक स्वतन्त्रता (Freedom of Conscience) देने के उद्देश्य से रूस में धर्म (church) को स्कूल से पृथक् किया गया है । राज्य नागरिकों को उपासना स्वतन्त्रता तथा धर्म के विरुद्ध प्रचार की स्वतन्त्रता देता है । यह ध्यान देने की बात है कि यद्यपि संविधान में धर्म-प्रचार के अधिकार की गारन्टी नहीं दी गई, तथापि इसमें धर्म के विरुद्ध प्रचार की गारन्टी दी गई है । इस प्रकार, राज्य धार्मिक विषयों में पूर्णतः तटस्थ नहीं है । किन्तु राज्य का चर्च से सम्बन्ध अब पहले से मधुर है । आरम्भ में चर्च के विरुद्ध इसलिए युद्ध लड़ा गया क्योंकि उसका सम्बन्ध जारशाही से था । १९२५ में योद्धा नास्तिकों की संस्था को जन्म दिया गया, किन्तु बाद में उक्त संस्था को तोड़ दिया गया । १९४३ में आर्थोडाक्स चर्च के प्रमुख पद 'पैट्रिआर्क' को दुबारा शुरू किया गया । चर्च के विरुद्ध लड़ने के स्थान पर ये प्रयत्न किये जा रहे हैं कि चर्च का प्रयोग साम्यवादी दल और उसके नेताओं की स्थिति दृढ़ करने के लिए किया जाये ।

(ज) श्रमिकों के हितों को ध्यान में रखते हुए तथा समाजवादी व्यवस्था को दृढ़ करने के लिए रूसी जनता को कानून द्वारा भाषण की स्वतन्त्रता (freedom of speech), मुद्रण की स्वतन्त्रता (freedom of press), सभा करने की स्वतन्त्रता (freedom of assembly) जिसमें बड़ी सभाएँ करना भी शामिल है, जलूस निकालने तथा प्रदर्शन (demonstration) करने की स्वतन्त्रता दी गई है । इन नागरिक अधिकारों को वास्तविक रूप देने के लिए श्रमिकों तथा उनके संगठनों के अधिकार में छापे-खाने, कागजों के भण्डार, सार्वजनिक भवन (public buildings), संचार सुविधाएँ तथा अन्य आवश्यक वस्तुएँ सौंपी गई हैं । आलोचकों के अनुसार, रूस में भाषण तथा विचार प्रचार प्रकट करने की स्वतन्त्रता वास्तविक नहीं है क्योंकि प्रत्येक वस्तु पर साम्यवादी दल का नियन्त्रण है और उनके लिए कोई स्थान नहीं है जो दुर्भाग्य से, सरकारी मत से भिन्न मत रखते हों । विचारों पर नियन्त्रण पाया जाता है तथा इस उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए समस्त प्रचार साधनों का प्रयोग किया जाता है । विशिन्सकी (Vyshinsky) रूस की उक्त स्थिति के समर्थन में कहता है कि "स्वाभाविक रूप में, हमारे राज्य में समाजवाद के शत्रुओं के लिए भाषण, मुद्रण तथा इसी प्रकार की अन्य स्वतन्त्रताओं के लिये कोई स्थान न तो हो सकता है और न है । श्रमजीवियों की इन प्रत्याभूत स्वतन्त्रताओं का राज्य की हानि, अर्थात् समस्त श्रमजीवियों की हानि के लिए उपयोग करने के प्रत्येक प्रयत्न को क्रान्ति-विरोधी (counter—revolutionary) कार्यों की श्रेणी में रखना चाहिए ।"

रूस में नागरिकों के भाषण, मुद्रण तथा संगठित होने के अधिकारों के विषय में दो उद्धरण दिये जा सकते हैं । एक बार प्रावदा ने इस प्रकार लिखा : "हमारे रूस में से कायर बूर्जुआ, मेनशेविस्टों और क्रान्ति-विरोधियों के प्रेस को सदा के लिए नष्ट कर दिया गया है । जो कोई समाजवादी शासन को उलटने, और जनता की समाजवादी सम्पत्ति को हानि पहुँचाने का उद्देश्य रखे वह जनता का शत्रु है । उसे सोवियत

रूस में कागज का टुकड़ा कभी प्राप्त नहीं होगा, अथवा वह अपने लक्ष्य-साधन के लिए किसी छापेखाने का प्रवेश-द्वार भी पार न कर सकेगा और अपने विपरीत विचारों को फैलाने के लिए उसे कभी कोई हाल, कमरा, अथवा कोना भी प्राप्त नहीं होगा।" इसी प्रकार, इजवेस्तिया (Izvestia) ने लिखा कि "हम मूर्खों की सभाएँ नहीं कर सकते; और निश्चित रूस से हम अपराधियों, राजशाही के समर्थकों, मेनशेविस्टों, सामाजिक क्रान्तिकारियों तथा इसी प्रकार के अन्य लोगों की बैठकें नहीं कर सकते।" स्टालिन की मृत्यु के पश्चात् मालेन्कोव शासन में बेरिया को मृत्युदण्ड दिया जाना स्पष्ट संकेत करता है कि उसके भाग्य में क्या लिखा है जो सत्ताधारी वर्ग से मत-भिन्नता रखने का साहस करते हैं। १९३७ में बेरिया को स्थान देने के लिये गृह मन्त्री (Minister of the Interior) को फाँसी दी गई थी।

(क) श्रमिकों के हितों को ध्यान में रखते हुए और जनता में संगठनात्मक तथा राजनैतिक उत्साह उत्पन्न करने के लिए रूस के नागरिकों को सार्वजनिक संगठन, ट्रेड यूनियन, सहकारी समितियाँ, युवक संगठन, खेल-कूद संगठन, सुरक्षा संगठन, तथा सांस्कृतिक, टैक्नीकल तथा वैज्ञानिक समितियाँ संगठित करने का अधिकार दिया गया है। श्रमिकों में सबसे कुशल तथा राजनैतिक दृष्टि से चेतन (politically conscious) नागरिक साम्यवादी दल का सदस्य बनता है जोकि समाजवादी व्यवस्था को विकसित तथा व्यक्तिवादी बनाने के संघर्ष में श्रमिक वर्ग का नेता है तथा श्रमिकों के सार्वजनिक तथा राज्य के विभिन्न संठगनों का पथ-प्रदर्शन करने वाला केन्द्र है। संविधान के इस उपबन्ध का आलोचात्मक विवेचन करने से पता चलता है कि जनता को साम्यवादी दल के अतिरिक्त कोई अन्य राजनैतिक संस्था बनाने का अधिकार नहीं है। विशिन्सकी तथा स्टालिन ने अन्य राजनैतिक दलों के निर्माण न करने को प्रबल शब्दों में न्यायोचित ठहराया है। विशिन्सकी के अनुसार, "सोवियट संघ नागरिकों को अधिकार देते समय श्रमिकों के हितों से आरम्भ करता है तथा स्वाभाविक रूप से इन स्वीकृत स्वतन्त्रताओं में राजनैतिक दल बनाने की स्वतन्त्रता की गणना नहीं की गई है। रूस की प्रचलित दशा में, जहाँ कि श्रमिक साम्यवादी दल में पूर्ण विश्वास रखते हैं, इस स्वतन्त्रता की आवश्यकता केवल फासिज्म के एजेण्टों तथा किन्हीं विदेशी जासूसों के लिए आवश्यक है जिनका उद्देश्य श्रमिकों की सब प्रकार की स्वतन्त्रता का हनन करना तथा रूसी जनता के कंधों पर पुनः पूँजीवाद का जुआ रखना है। समाजवाद की विजय तथा देश से शोषक-वर्ग के अन्त ने पूरी तरह से उस आधार को ही नष्ट कर दिया है जिस पर अखिल साम्यवादी दल (All-Union Communist Party) के अलावा कोई और राजनैतिक दल बन सके" (Law of the Soviet State)। स्टालिन के अनुसार, "दल किसी वर्ग का सर्वाधिक विकसित (advanced) अंग होता है। और इसी प्रकार अनेक दल तथा दलों की स्वतन्त्रता केवल उसी समाज में पनप सकती है जिसमें विरोधी वर्ग हों जिनके हित एक दूसरे के विपरीत तथा बेमेल हों, या यों कहिए कि, जहाँ पूँजीपति और श्रमिक हों, जमींदार और किसान हों, कुलक (kulaks) और निर्धन किसान हों। किन्तु रूस में पूँजीपति, जमींदार कुलक तथा इसी प्रकार की अन्य बड़ी श्रेणियाँ नहीं हैं; केवल दो श्रेणियाँ श्रमिक तथा कृषक हैं तथा उनके हित केवल अविरोधी ही नहीं,

प्रत्युत पूरक हैं। इस प्रकार, रूस में अधिक दल होने का आधार ही नहीं है और न ही इन दलों के लिए स्वतन्त्रता है। रूस में केवल एक दल—साम्यवादी दल—का स्थान है, और रूस में केवल एक दल—साम्यवादी दल—रह सकता है जोकि दृढ़ता से श्रमिकों और किसानों के हितों की अन्त तक रक्षा करे।”

(ब) रूसी नागरिकों को दैहिक अनतिक्रम्यता (personal inviolability) की गारन्टी दी गई है। न्यायालय के निर्णय अथवा प्रोक्युरेटर (Prosecutor) की आज्ञा के अतिरिक्त, किसी व्यक्ति को कैद नहीं किया जा सकता। नागरिकों के घरों की अनतिक्रम्यता तथा पत्र-व्यवहार की गुप्तता (privacy of correspondence) कानून द्वारा सुरक्षित है। आलोचकों के अनुसार, रूस में ये अधिकार पूर्णतः अवास्तविक हैं। किसी भी व्यक्ति को केवल शक पर कैद किया जा सकता है और औपचारिक मुकदमा चलाये बिना ही मृत्युदण्ड दिया जा सकता है। अपराधियों में से बहुत से राजनैतिक अपराधी होते हैं। उनके भाग्य में, साधारणतः आजन्म कारावास, अदालत द्वारा दण्डादेश (condemnation), बेगार कैम्प, देश-निकाला (deportation) अथवा मृत्यु-दण्ड होता है। उनमें से बहुत बड़ी संख्या को बन्दी कैम्पों (Concentration Camps) में भेज दिया जाता है। यदि उनका कुछ अर्थ होता तो रूस में जेलों में इतने अधिक लोग नहीं होते।

(ट) रूस उन विदेशी नागरिकों को शरण लेने का अधिकार देता है जिन पर श्रमिकों के हितों को बचाने के लिए मुकदमा चला हो अथवा जिन्हें वैज्ञानिक कार्यों (scientific activities) अथवा राष्ट्रीय स्वतन्त्रता के संघर्ष के लिए दण्ड दिया गया हो। व्यंग्मात्मक रूस से यह कहा जाता है कि “वास्तव में मास्को प्रसिद्ध क्रान्ति-कारियों के लिए शरणस्थल है।”

मूल कर्तव्य (Fundamental Duties)—यदि रूस के नागरिकों को कुछ अधिकार दिये गये हैं तो उनसे कुछ कर्तव्यों को पूरा करने की आशा भी की जाती है। ये कर्तव्य ‘मेहनतकश जनता के महत्त्व के हितों’ (the vital interests of the working people) की रक्षा करने के लिए आवश्यक है।

(क) धारा १३० के अनुसार, प्रत्येक रूसी का कर्तव्य स्टालिन संविधान को मानना, कानूनों का पालन करना, श्रमिक अनुशासन को कायम रखना, सार्वजनिक कर्तव्यों को ईमानदारी से पूरा करना तथा समाजवादी मेल-जोल के नियमों का आदर करना है। कारपिन्सकी (Karpinsky) के अनुसार, “सोवियत समाजवादी राज्य (Soviet Socialist State) समस्त राष्ट्र के हितों का प्रतिनिधित्व करता है, उनको प्रकट करता है तथा उनकी रक्षा करता है। सोवियत समाज के, सोवियत राज्य के और जनता के हितों का एकीकरण हो गया है। उनमें भेद नहीं किया जा सकता, उनको पृथक् नहीं किया जा सकता। काम करने वालों में अनुशासन पर जोर दिया जाता है। इसका कारण यह वास्तविकता है कि ऐसे स्वतन्त्र, सचेत अनुशासन (conscious discipline) के बिना समाजवादी स्पर्धा (Soviet emulation), जिसका उद्देश्य कम-से-कम समय में उत्पादन की निश्चित मात्रा को पूरा करना और उससे अधिक बढ़ना है, असम्भव होगी।” रूस में आप केवल कर्तव्य नहीं, बल्कि समस्त योग्य

व्यक्तियों के लिए आदर की वस्तु है। संविधान ने विशेष रूप से निश्चित किया है—
“जो काम नहीं करेगा, वह खायेगा भी नहीं।”

(ख) प्रत्येक रूसी नागरिक का कर्तव्य सार्वजनिक एवं समाजवादी सम्पत्ति की देखभाल करना तथा उसे सुरक्षित रखना है क्योंकि वह समाजवादी व्यवस्था का पवित्र तथा बहुमूल्य आधार है, देश की शक्ति और आय का स्रोत है और समस्त काम करने वाली जनता की संस्कृति एवं सम्पन्नता का साधन है। सार्वजनिक एवं समाजवादी सम्पत्ति को हानि पहुँचाने वाले जनता के शत्रु हैं। रूस में समाजवादी सम्पत्ति राज्य सम्पत्ति के रूप में अथवा सामूहिक और सहकारी सम्पत्ति के रूप में है। भूमि, खनिज पदार्थ, नदी, झील, तालाब आदि; जंगल, मिलें, कारखाने, खानें, रेल, जल तथा वायु यातायात, बैंक, संचार, सांस्कृतिक कार्य, नगरपालिका व्यवसाय तथा स्थानीय एवं औद्योगिक क्षेत्रों में रहने के मकान राज्य-सम्पत्ति हैं और समस्त राष्ट्र के हैं। सामूहिक फार्मों तथा सहकारी समितियों की संयुक्त समाजवादी सम्पत्ति में सामूहिक फार्मों तथा सहकारी समितियों के व्यवसाय उनके पशु, उपज और भवन हैं। धारा १३२ के अनुसार सैनिक सेवा अनिवार्य है। रूस के नागरिक का सम्मान्य कर्तव्य सशस्त्र सेनाओं में सैनिक सेवा करना है।

(ग) धारा १३३ के अनुसार देश की रक्षा करना प्रत्येक नागरिक का परम कर्तव्य है। देश-द्रोह, निष्ठा की शपथ के उल्लंघन, शत्रु को भेद वताने, राज्य की सैनिक शक्ति को हानि पहुँचाने के अपराध को सबसे गन्दा और नीच कार्य समझा जाता है, और अपराधी को कठोर दण्ड दिया जाता है। सार्वजनिक सैनिक सेवा का महत्त्व तथा देश की सुरक्षा की आवश्यकता निम्न शब्दों में व्यक्त की गई है—
“वास्तव में हाथ में शस्त्र लेकर अपने महान् समाजवादी देश की रक्षा करने से बड़ कर अन्य आदरणीय कर्तव्य नहीं हो सकता जो संसार में किसानों और मजदूरों का पहला राज्य है, संसार के किसी भी कोने में स्थित परिश्रम करने वाली तथा मुक्ति-संग्राम में रत मानवता का दुर्ग तथा आशा है।”

(५) स्टालिन संविधान में इंग्लैंड की कैबिनेट के प्रकार की सरकार स्थापित की गई है। रूस का मन्त्रिमण्डल अपने देश की सुप्रीम सोवियट के प्रति उत्तरदायी है। सुप्रीम सोवियट के स्थगन काल में वह प्रेजीडियम (Presidium) के प्रति उत्तरदायी है। इसी प्रकार विभिन्न यूनियन गणराज्यों के मन्त्रिमण्डल अपनी-अपनी सुप्रीम सोवियट के प्रति उत्तरदायी हैं। रूस की सुप्रीम सोवियट को अनुसन्धानात्मक (investigating) तथा हिसाब की जाँच करने के लिए (auditing) आयोग (Commission) नियुक्त करने का पूरा-पूरा अधिकार है। किन्तु साम्यवादी दल की प्रधान स्थिति संसदीय प्रणाली को केवल मज़ाक बना देती है। विधानमण्डलों में विरोधी दल नहीं हैं और इसलिए सरकार की आलोचना नहीं होती। संक्षेप में विधानमण्डलों का कार्य दल के निश्चयों (decisions) की पुष्टि करना है।

(६) स्टालिन संविधान की एक अन्य विशेषता रूस की सुप्रीम सोवियट को प्रेजीडियम में बहुल या अनेकात्मक कार्यपालिका (plural executive) है। इसमें ३३ सदस्य हैं और यह इंग्लैंड के राजा अथवा फ्रान्स के राष्ट्रपति के समान है किन्तु

वास्तविक कार्यपालिका रूस का मन्त्रिमण्डल (Council of Ministers) है।

(७) स्टालिन संविधान में शक्तियों का एक प्रकार का पृथक्करण (separation of powers) है। १९१८ और १९२४ के संविधानों में विधायिनी, कार्यपालिका तथा न्यायिक शक्तियाँ (legislative, executive and judicial powers) आल्-यूनियन काँग्रेस आफ सोवियट्स तथा उसकी एजेन्सियों के हाथों में भी थीं। नये संविधान के अन्तर्गत विधायिनी शक्ति पूरी तरह से रूस की सुप्रीम सोवियट को दी गई है, कार्यपालिका तथा प्रशासकीय शक्तियाँ मन्त्रिमण्डल को प्राप्त हैं, तथा न्यायिक प्राधिकार सुप्रीम कोर्ट को मिला है। किन्तु पृथक्करण का उल्लंघन किया गया है क्योंकि सुप्रीम सोवियट रूस की प्रोजीडियम प्रोक्योरेटर-जनरल (Prosecutor-General) तथा रूस के सुप्रीम कोर्ट के सदस्यों को नियुक्त करती है। साम्यवादी दल की प्रभावशाली स्थिति समस्त अंगों को संयुक्त करके पूर्ण करती है।

(८) स्टालिन संविधान एक-दलीय राज्य (one-party state) की स्थापना करता है। संविधान में साम्यवादी दल की व्याख्या इस प्रकार की गई है—“समाजवादी व्यवस्था के विकास तथा दृढ़ करने के संघर्ष में मजदूर जनता का नेता साम्यवादी दल “मजदूर जनता के संगठनों का प्रेरक स्रोत है।” कारपिन्स्की के अनुसार, साम्यवादी दल के नेतृत्व में रूसी जनता नये उद्देश्य प्राप्त करने के लिए आगे बढ़ रही है, सोवियट रूस की शक्ति को एकत्रित किया जा रहा है और समाजवाद के भवन को पूरा करते हुए क्रम से साम्यवाद (Communism) की ओर अग्रसर हो रहे हैं। आओ ! हम सब सोवियट राज्य, साम्यवादी दल और अपने नेता, मित्र और गुरु कामरेड स्टालिन के चारों ओर दृढ़ता से एकत्रित हों।”

रूस के न्यायालयों की स्थिति एवं कार्य भी संविधान की एक विशेषता है। न्यायालय किसानों और मजदूरों के सोवियट समाजवादी राज्य (Soviet Socialist State) के अंग हैं, और उनका कर्तव्य “सोवियट सरकार के शत्रुओं से लड़ना, नई सोवियट व्यवस्था को संगठित करने के लिए लड़ना और मजदूर जनता में नये समाजवादी अनुशासन को दृढ़ता से जमाना है।”

स्टालिन के अनुसार, “यू० एस० एस० आर० पूर्ण रूप से इतिहास में अद्वितीय एक अनोखा समाजवादी राज्य है।” इसका अनोखा गुण यह है कि यह एक समाजवादी राज्य है। इसके आर्थिक जीवन का समाजवादी संगठन इसका सबसे महत्वपूर्ण अनोखा गुण है। संघ के एककों (units) का पृथक् होने का अधिकार संविधान में स्वीकार किया गया है। केवल केन्द्रीय सरकार को विधान-मण्डल के डे बहुमत से संविधान में संशोधन करने का अधिकार दिया गया है और संशोधन में एककों को कोई अधिकार नहीं है। सुप्रीम सोवियट में शक्ति का केन्द्रीकरण किया गया है। वह कार्यपालिका और न्यायपालिका को चुनती है और उसके कानून न्यायपालिका या कार्यपालिका के निषेध (Veto) के विषय नहीं हैं। इसकी अपील केवल जननिर्देश के द्वारा जनता से की जाती है। सुप्रीम सोवियट के दोनों सदनों की शक्तियाँ समान हैं। प्रोजीडियम की बनावट और कार्य अद्वितीय हैं। यू० एस० एस० आर० एकदलीय राज्य है।

तुलनाएँ (Comparisons)—कुछ दृष्टियों में स्टालिन संविधान १९१८ और १९२४ के संविधानों से भिन्न है। (१) संघीय परिषद् की शक्तियाँ बढ़ा दी गईं और बहुत विस्तृत कर दी गई हैं, जैसा कि इस बात से प्रकट है कि संघ के अंगभूत और स्वायत्त गणराज्यों के संविधान संघीय संविधान के अनुरूप होने चाहिए और संघीय संस्था का, आन्तरिक प्रशासकीय सीमाओं के परिवर्तन, न्यायपालिका, सुरक्षा नीति और दीवानी तथा फौजदारी न्यायालयों के बनाने पर अधिकार होना चाहिए। (२) स्टालिन संविधान ने विधानमण्डल, कार्यपालिका और न्यायपालिका के कार्यों में अन्तर करके शक्ति, विभाजन के सिद्धान्त (principle of separation of powers) को कुछ स्वीकृति प्रदान की है। धारा ३२ के अनुसार, विधायिनी शक्ति (legislative power) का प्रयोग पूर्ण रूप से सुप्रीम सोवियट करती है। धारा ६४ नियुक्त करती है कि मन्त्रि परिषद् सर्वोच्च कार्यपालिका एवं प्रशासकीय अंग है। धारा ११२ के अनुसार न्यायाधीश स्वतन्त्र हैं और केवल कानून के अधीन हैं। किन्तु वास्तविक रीति संविधान के शब्दों से भिन्न है। न्यायपालिका की स्वतन्त्रता केवल कल्पना है क्योंकि न्यायालय सदा ही शासन की इच्छानुसार कार्य करते हैं। अधिकांश कानूनों का स्रोत सुप्रीम सोवियट न होकर मन्त्रि-परिषद् होती है जो कि बहुधा साम्यवादी दल की केन्द्रीय समिति से संयुक्त होकर निर्णय घोषित करती है। कार्यपालिका के निर्णयों को सांविधानिक संशोधनों की शक्ति प्राप्त होती है। (३) स्टालिन संविधान में नागरिकों के मौलिक अधिकारों का एक अध्याय है; पहले के संविधानों में ऐसा कोई अध्याय नहीं था। (४) १९३६ के संविधान द्वारा आम, समान एवं प्रत्यक्ष मताधिकार और गुप्त मतदान की पद्धति को शुरू करके स्टालिन संविधान अन्य पूँजीपति देशों की प्रणाली के अधिक समीप आ गया है। पहले के संविधानों में ऐसा कोई उपबन्ध नहीं था।

Questions for Revision

1. What are the salient features of the Russian Constitution ?
2. How far is it proper to call the Stalin Constitution a Democratic Constitution ?
3. The Stalin Constitution has created "a democracy in form but not in fact." (Munro.) Discuss.
4. "If this be democracy, it is strictly within the iron frame-work of the communist monopoly of power." (Ogg). How far is this a true description of the Government of the U.S.S.R. today ?
5. Describe a general election in the United Kingdom bringing out those features where it differs from a general election either in India or U.S.S.R. or U.S.A.
6. Some persons claim that the U.S.S.R. has been able to achieve the highest form of democracy, while others contend that there is no real democracy in the country. Where does the truth lie ?
7. "In spite of the form of democracy which has been provided for

in the constitution quite literally, there is no much of democracy in the country. What ever democracy there is, it exists within the framework of the party dictatorship. The U.S.S.R. is a totalitarian state, and totalitarianism and democracy are incompatible and strange bed-fellows." Discuss.

8. How far has the Constitution of 1936 introduced Parliamentary Democracy in the U.S.S.R. ?
9. "The Constitution of U.S.S.R. is unique and makes a serious departure from other constitutions of the world." Discuss and elucidate.
10. How has 'democratic centralism' affected the federal character of the Russian constitution ? Discuss fully.
11. "The governmental process in the Soviet Union is not only notable for its extensive and detailed operations but it is publicised as the embodiment of the original communist concept of democratic centralism. Whereas it does not recognise differences in colour, language, cultural level or level of political development, or any other difference between nations and races, the doctrine of equality and equity characterizes and universalizes the constitution in all its aspects." (Stalin). Discuss.
12. Discuss the federal system of the U.S.S.R.
13. "The right freely to secede from the U.S.S.R. is reserved to every Union Republic." Discuss.
14. "The U.S.S.R. is a federated state formed on the basis of the voluntary union of Soviet Socialist Republics possessing equal rights." Discuss.
15. Explain carefully the control exercised by the federal authorities over the governments of the constituent republics of the U.S.S.R.
16. Briefly examine the system of federalism as embodied in the U.S.S.R. constitution.
17. Describe the salient features of the constitution of U.S.S.R. Would it be correct to describe it as a Federation ?
18. What are the fundamental traits or features of the federal system of government ? How far do they exist in the Constitution of the U.S.A. and U.S.S.R. ? Do you agree with the view that the U.S.S.R. is not a genuine or pure federation ?
19. "In spite of the forms of Federalism centralisation of authority in the U.S.S.R. is possibly equalled but hardly exceeded anywhere else in the world. In the point of fact, the system is not federal in any ultimate sense at all." (Ogg). Discuss.
20. "The republics in actual effect enjoy nothing more than cultural autonomy." Discuss.

21. Mention the fundamental rights and duties of citizens as embodied in the constitution of the U.S.S.R.
22. What fundamental rights are provided in the Constitution of the U.S.S.R. ? To what extent are they effectively protected from legislative and executive encroachments ?
23. "There is a certain genuine tendency towards emancipation of the individual from the prison-like collections and cadres in which he was formerly seized." Discuss.
24. "Freedom of religious worship and freedom of anti-religious propaganda is recognised for all citizens." Discuss this with reference to Soviet Russia.
25. "Equality of rights of citizens of U.S.S.R. irrespective of religion and race is an infeasible law." Discuss.
26. "The economic life of the U.S.S.R. is determined and directed by the State national-economic plan." Discuss.
27. "Universal liability to military service is the law." Discuss it with reference to the Soviet constitution.
28. "The Stalin Constitution goes further than any other constitution so far as formal guarantees of personal liberties are concerned." (Munro). Discuss.
29. Describe the formal provisions of personal rights in the Russian Constitution. How far have they proved effective in practice ?
30. Discuss the role of the State in the Soviet regime today.
31. State and examine the basic principles on which local government is organised in the U.S.S.R.
32. Comment on the following :—
 - (a) The U. S. S. R. is a socialist state of workers and peasants.
 - (b) The principle applied in the U.S.S.R. is that of socialism. "From each according to his capacity and to each according to his need."
 - (c) The citizens of U.S.S.R. have the right to work.
33. "The political foundation of the U. S. S. R. is formed by the Soviet of tillers' deputies." Discuss.
34. "The main foundations of the constitution of the U. S. S. R. are the principles of socialism. It reflects them ; it embodies them in law." (Stalin). Discuss.
35. "One is likely to obtain a wholly misleading impression of Russian Government by merely reading the Constitution." (Munro). Discuss.
36. "The Soviet State is a multi-national state. It proceeds from

the proposition that all nations and races have equal rights and that neither colour nor language nor any other difference can serve as grounds for justifying national inequality of rights." (Stalin). Discuss.

37. "All the forces of the people had to be combined for the work of building up socialism. The country had to be made impregnable. Constitutions had to be created for the development of every nationality in our country." (Stalin). Elucidate.
38. "Bourgeois constitutions usually confine themselves to stating the formal rights of citizens ; the Soviet constitution stresses the guarantees of these rights, the means by which these rights can be exercised." (Stalin). Discuss.
39. "The Soviet Constitution speaks of two forms of socialist property (a) State property and (b) co-operative and collective property. But the means of production in both categories of enterprises are public and not private property." (Karpinsky). Discuss.

अध्याय २३

रूस की सुप्रीम सोवियट

(Supreme Soviet of the U. S. S. R.)

स्टालिन संविधान की ३० से ४७ तक की धाराएँ रूस की सुप्रीम सोवियट के द्वारे में हैं। यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट संघीय कार्यपालिका (federal executive) है। धारा ३० के अनुसार यह यू० एस० एस० आर० में राज्य शक्ति का सबसे बड़ा अंग है और यू० एस० एस० आर० की विधायिनी शक्ति के प्रयोग में इसका एकाधिकार है।

रचना (Composition)—यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट में दो सदन—सोवियट आफ दि यूनियन (Soviet of the Union) तथा सोवियट आफ दि नैशनैलिटीज (Soviet of Nationalities) है। सोवियट आफ दि यूनियन का निर्वाचन यू० एस० एस० आर० के नागरिक करते हैं। प्रति ३ लाख जनसंख्या पर एक प्रतिनिधि (deputy) एक निर्वाचन जिले (election district) से चुना जाता है। सोवियट आफ दि नैशनैलिटीज का निर्वाचन यू० एस० एस० आर० के नागरिक करते हैं। इसके लिए मतदान संघ गणराज्य (Union Republics), स्वायत्त गणराज्य (Autonomous Republics), स्वायत्त जनपद (Autonomous Regions) तथा राष्ट्रीय क्षेत्रों (National Areas) के अनुसार होता है। प्रत्येक संघीय गणराज्य क्षेत्र से २५, प्रत्येक स्वायत्त गणराज्य से ११, प्रत्येक स्वायत्त जनपद से ५ और प्रत्येक राष्ट्रीय क्षेत्र से १ प्रतिनिधि चुने जाते हैं। यह यू० एस० एस० आर० की समस्त जातियों के हितों को प्रकट करती है। सोवियट राज्य अनेक जातियों का राज्य (multinational state) है तथा इस सोवियट में प्रत्येक जाति को प्रतिनिधित्व दिया गया है।

सुप्रीम सोवियट के दोनों सदन ४ वर्ष के लिए चुने जाते हैं। विधेयक को आरम्भ करने के विषय में दोनों सदनों को समान अधिकार हैं। कोई विधेयक उस समय कानून बनता है जब दोनों सदन साधारण बहुमत से अलग-अलग उसे पास कर दें। धन विधेयकों और अन्य विधेयकों में कोई अन्तर नहीं किया जाता। दोनों सदनों में मत-विभिन्नता होने पर प्रश्न को कंसिलिएशन कमीशन में भेजा जाता है। आयोग दोनों सदनों की समानता के आधार पर बनाया जाता है। यदि आयोग किसी समझौते पर पहुँचने में असफल रहता है तो दोनों सदन प्रश्न पर पुनर्विचार करते हैं। यदि इस समय भी दोनों सदन किसी समझौते पर नहीं पहुँचते, तो यू० एस० एस० आर० की प्रेजीडियम यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट को भंग कर देती है और नए निर्वाचन की आज्ञा देती है। यह स्मरण रहे कि आज तक दोनों सदनों में कभी

विचार-विभिन्नता नहीं हुई।

यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट द्वारा स्वीकृत कानून संघ गणराज्यों की भाषाओं में प्रकाशित किए जाते हैं। उन पर यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट की प्रेजीडियम के अध्यक्ष (President) तथा सचिव (Secretary) के हस्ताक्षर होते हैं।

सोवियट आफ यूनियन तथा सोवियट आफ नैशनैलिटीज, दोनों के अधिवेशन एक ही समय आरम्भ तथा स्थगित होते हैं। सोवियट आफ यूनियन एक सभापति तथा चार उपसभापति चुनती है। सोवियट आफ नैशनैलिटीज भी एक चेयरमैन तथा चार वाइस चेयरमैन चुनती है। दोनों सदनों के चेयरमैन सदनों की बैठकों की अध्यक्षता करते हैं तथा कार्य एवं कार्यविधि का नियन्त्रण करते हैं। दोनों सदनों की संयुक्त बैठकों की अध्यक्षता दोनों सदनों के अध्यक्ष बारी-बारी करते हैं। साधारणतः यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट के अधिवेशन यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट की प्रेजीडियम वर्ष में दो बार आमन्त्रित करती है। यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट की प्रेजीडियम अपने विवेक अथवा किसी संघ गणराज्य की मांग पर विशेष अधिवेशन बुलाती है।

सुप्रीम सोवियट की शक्तियाँ (Powers of the Supreme Soviet)—
स्टालिन संविधान की धारा ३१ के अनुसार यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट यू० एस० एस० आर० के उन समस्त अधिकारों का प्रयोग करती है जो संविधान की धारा १४ के अनुरूप हैं और यू० एस० एस० आर० की इकाइयों के अधिकारक्षेत्र में नहीं आते। इनके लिए यू० एस० एस० आर० के मन्त्री तथा मन्त्रिमण्डल यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट अथवा यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट की प्रेजीडियम के प्रति उत्तरदायी हैं।

संविधान की धारा १४ यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट को निम्न शक्तियाँ देती हैं—

(१) अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों में यू० एस० एस० आर० का प्रतिनिधित्व, यू० एस० एस० आर० का दूसरे देशों से संधियाँ करना, उनका अनुसमर्थन करना, और रद्द करना, संघीय गणराज्यों और विदेशों में सम्बन्ध स्थापित करने की सामान्य विधि निर्धारित करना।

(२) युद्ध और शान्ति के प्रश्न।

(३) यू० एस० एस० आर० में नए गणराज्यों का प्रवेश करना।

(४) यू० एस० एस० आर० के संविधान का पालन करना, तथा यह देखना कि इकाइयों के संविधान यू० एस० एस० आर० के संविधान के अनुकूल हैं।

(५) संघ गणराज्यों के सीमा-परिवर्तन को मान्यता देना।

(६) नये राज्य-क्षेत्रों और प्रदेशों तथा संघ गणराज्यों के अधीन स्वायत्त गणराज्यों तथा स्वायत्त जनपदों के निर्माण को मान्य करना।

(७) यू० एस० एस० आर० की सेनाओं का संगठन, यू० एस० एस० आर० की सुरक्षा, संघ गणराज्यों में सैनिक संगठन के निर्माण के सिद्धान्त तय करना।

- (८) राज्य एकाधिकार के आधार पर विदेशी व्यापार ।
- (९) राज्य की सुरक्षा करना ।
- (१०) यू० एस० एस० आर० की आर्थिक आयोजनाएँ निश्चित करना ।
- (११) यू० एस० एस० आर० के संचित राज्य बजट (Consolidated State Budget) तथा खर्च के बाद इसकी रिपोर्ट को मान्य करना, उन करों तथा राजस्वों को निश्चित करना जो कि संघ गणराज्यों तथा स्थानीय बजटों को जाते हैं ।
- (१२) समस्त संघ के महत्त्व के वैकों, औद्योगिक तथा कृषि संस्थाओं तथा व्यावसायिक उद्योगों का प्रशासन ।
- (१३) संचार तथा यातायात का प्रशासन ।
- (१४) मुद्रा तथा साख पद्धति (Monetary and Credit System) का संचालन ।
- (१५) राज्य बीमा संगठन ।
- (१६) ऋण लेना व देना ।
- (१७) भू-धारण (Land-Tenure) प्रणाली तथा खनिज सम्पत्ति, जंगलों तथा जल साधनों के प्रयोग के आधारभूत सिद्धान्त निश्चित करना ।
- (१८) शिक्षा तथा जन-स्वास्थ्य के आधारभूत सिद्धान्तों को तय करना ।
- (१९) राष्ट्रीय आर्थिक आँकड़ों की सामान्य व्यवस्था का संगठन ।
- (२०) श्रमिक कानून के सिद्धान्त तय करना ।
- (२१) न्यायिक पद्धति, न्यायिक विधि, फौजदारी तथा व्यवहार संहिता से सम्बन्धित कानून ।
- (२२) संघीय नागरिकता के कानून, विदेशियों के अधिकारों से सम्बन्धित कानून ।
- (२३) विवाह तथा कुटुम्ब से सम्बन्धित कानूनों के सिद्धान्त तय करना ।
- (२४) समस्त संघ के राजनैतिक अपराधियों को क्षमा-दान करना ।
- संविधान की धारा १४६ स्टालिन संविधान में संशोधन करने का अधिकार यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट को देती है । यह व्यवस्था की गई है कि संविधान में यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट के प्रत्येक सदन में कम-से-कम ३ बहुमत से प्रस्ताव पास होने पर संशोधन किया जा सकता है । सुप्रीम सोवियट का यह अधिकार है कि वह देखे कि संविधान का ठीक प्रकार से पालन किया जाता है । इसको यह भी देखना है कि संघ गणराज्यों तथा दूसरी इकाइयों के संविधान स्टालिन संविधान के प्रतिकूल न हों ।
- यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट मन्त्रिमण्डल को नियुक्त करती है । यह यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट की प्रेजीडियम का निर्वाचन करती है । यह यू० एस० एस० आर० के सुप्रीम कोर्ट के सदस्यों को चुनती है । यह प्रोक्वोरेटर-जनरल को निर्वाचित करती है जिसका न्याय-प्रशासन पर पर्याप्त नियन्त्रण है ।
- स्मरण रहे कि यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट की रचना "राज्य

शक्ति के सर्वोच्च अंग में हमारे देश के सब नागरिकों के हितों की अधिक-से-अधिक यथार्थ तथा पूर्ण अभिव्यक्ति है।" यह भाईचारे और सहयोग को सुगम बनाती है तथा समस्त सोवियट जनता में पारस्परिक मित्रता के बन्धनों को दृढ़ करती है।" यह "जनमत का बैरोमीटर" है। १९४६ के निर्वाचनों का अध्ययन करने पर ज्ञात होता है कि ३८% प्रतिनिधि हाथ से काम करने वाले, २६% किसान और ३६% बुद्धिजीवियों के प्रतिनिधि थे। प्रतिनिधियों में से $\frac{5}{8}$ रूस की साम्यवादी पार्टी के सदस्य थे और शेष निर्दलीय और सहानुभूति रखने वाले थे।

दूसरी ध्यान देने की बात यह है कि सरकारी नौकर तथा सशस्त्र सेनाओं के सदस्य भी विधायक (members of legislature) बन सकते हैं। यह कहा जाता है कि १९३७ में ३०० से अधिक सरकारी नौकर निर्वाचित हुए। यह चीज भारतीय संविधान में नहीं है। अमरीका के संविधान में व्यवस्था की गई है कि "संयुक्त राज्य में लाभ के पद पर नियुक्त कोई व्यक्ति अपने कार्य-काल में कांग्रेस के किसी सदन का सदस्य नहीं बन सकता।" सुप्रीम सोवियट के दोनों सदनों की शक्तियाँ समान हैं। वे एक ही काल के लिए चुने जाते हैं, एक समय पर उनके अधिवेशन होते हैं और एक समय पर ही दोनों भंग किये जाते हैं। दोनों का निर्वाचन जनता प्रत्यक्ष रूप से करती है, यद्यपि एक जनता का प्रतिनिधित्व करता है और दूसरा जातियों का। अन्य महत्त्वपूर्ण बात यह है कि सुप्रीम सोवियट के अधिवेशन बहुत थोड़े समय तक चलते हैं। सदनों की बैठक साल में दो बार होती है और प्रत्येक अधिवेशन केवल एक सप्ताह अथवा १० दिन तक चलता है। संक्षेप में, वर्ष में उनकी बैठकें २० दिन से अधिक नहीं होतीं। सम्भवतः इसका कारण यह है कि सुप्रीम सोवियट केवल उन विधेयकों पर अपनी स्वीकृति की छाप लगाती है जिनको साम्यवादी दल पहले ही मान्यता दे देता है। विधानमण्डल में विरोधियों का अभाव होने के कारण सरकार की आलोचना नहीं होती।

संविधान सुप्रीम सोवियट के सदस्यों को कुछ विशेषाधिकार देता है। सुप्रीम सोवियट की सहमति अथवा उसके स्थगन काल में यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट के प्रेज़ीडियम की सहमति के बिना किसी सदस्य को कैद नहीं किया जा सकता अथवा उस पर मुकदमा नहीं चलाया जा सकता। यदि प्रतिनिधियों के कुछ विशेषाधिकार हैं तो उन्हें कुछ कर्त्तव्य भी पूर्ण करने होते हैं। प्रतिनिधि "जनता का सेवक और सुप्रीम सोवियट में उसका सन्देशवाहक (messenger) है।" सुप्रीम सोवियट के अधिवेशन से लौटकर उसे अपने निर्वाचकों को अपने कार्य का विवरण तथा सुप्रीम सोवियट की रिपोर्ट देनी पड़ती है। जनता उसे किसी भी समय वापिस बुला सकती है। प्रतिनिधि का यह कर्त्तव्य है कि सुप्रीम सोवियट और उसके आयोग की कार्यवाही में भाग ले। वह सरकार अथवा किसी मन्त्री से प्रश्न पूछ सकता है। सोवियट के प्रतिनिधि की स्थिति के बारे में यह माना जाता है कि सुप्रीम सोवियट का प्रतिनिधि पेशेवर राजनीतिज्ञ नहीं होता और न पेशेवर विधायक ही, किन्तु एक ऐसा व्यक्ति होता है जिसका सम्बन्ध समाजवादी उत्पादन, विज्ञान आदि से होता है। सोवियट प्रतिनिधि साम्यवादियों और निर्दलीय जनता के हित का ट्रस्टी होता है,

अनुभवी, कार्य करने वाला तथा समाजवाद का योद्धा होता है। वह लच्छेदार भाषणों से अपनी रक्षा नहीं करता, लेकिन एक प्रतिनिधि के नाते वह अपने समस्त रचनात्मक अनुभव को उन कानूनों के बनाने में लगा देता है जिनसे समाजवाद दृढ़ तथा विकसित हो।”

यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट की वास्तविक स्थिति का अनुमान लगाने के लिए कुछ विद्वानों के विचारों की ओर निर्देश किया जा सकता है। ऑग (Ogg) और ज़िंक (Zink) के अनुसार, “स्वयं रूसियों का यह विचार है कि सुप्रीम सोवियट एक विचार-विमर्श करने वाली संस्था (deliberative body) है किन्तु कुछ पश्चिमी विचारक (observers) इस तथ्य को स्वीकार करने में हिचकते हैं। प्रत्येक वर्ष में १०, १० दिन अथवा उससे भी कम दिनों के दो अधिवेशनों में, यह स्पष्ट है कि सोवियट विधेयकों को विचारने, समितियों में भेजने, विवाद करने, संशोधन और मत लेने में अपना समय नहीं लगाती, जैसे कि संयुक्त-राज्य और अन्य देशों की विधायिनी संस्थाएँ करती हैं। साधारणतः सोवियट संघ में विधेयक मन्त्रिमण्डल, साम्यवादी दल तथा अन्य एजेन्सी के द्वारा प्रेरित किया जाता है।” (Modern Foreign Governments, p. 859) और “पश्चिमी अर्थ में, यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट एक वास्तविक विमर्शी संस्था नहीं हो सकती—निश्चित रूप से यह पाश्चात्य विधायिनी संस्थाओं के अनुरूप नहीं है—किन्तु यह नहीं मान लेना चाहिये कि इसका उचित परिमाण में प्रभाव सोवियट संघ के सार्वजनिक जीवन पर नहीं पड़ता।” (वही, पृष्ठ ८६०)। जूलियन टोस्टर (Julian Towster) के अनुसार, “सुप्रीम सोवियट पहले की कांग्रेस और केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति (Central Executive Committee) का मिश्रण है—उन अंगों के कार्यों को अपने में संयुक्त करती है जो पहले उनके द्वारा किये जाते थे—संविधान में संशोधन करना, बजट स्वीकार करना, विदेश नीति की रिपोर्ट स्वीकार करना, दूसरे अंगों की अन्तरिम डिक्रियों (interim decrees) को स्वीकार करना, कुछ विशेष कानूनों को पास करना आदि। इस प्रकार अधिकारियों की सीढ़ी में से एक डण्डा हटा दिया गया है। यद्यपि मिद्धान्ततः सुप्रीम सोवियट पूरी तरह कानून बनाने वाला अंग है, पर अपने पूर्ववर्ती की तरह यह—बड़ा होने तथा वर्ष में केवल कुछ ही समय के अधिवेशनों के कारण—वास्तविक रूप में अनुसमर्थन करने वाली और प्रचार करने वाली संस्था है। इसका प्रमुख कर्तव्य समयानुसार अथवा माँग होने पर सरकारी नीति पर एक प्रतिनिधि संस्था की स्वीकृति देना है।” (Political Power in the U. S. S. R., p.p. 262-3).

समिति प्रणाली (Committee System)—सोवियत रूस में समिति प्रणाली का भी उल्लेख किया गया है। प्रमाण समिति (Credential Committee) को सदस्यों (deputies) के अधिकारों की पुष्टि का कार्य सौंपा हुआ है। इन प्रमाण समितियों की रिपोर्ट पर सदन इस बात का निर्णय करते हैं कि डेपुटियों के अधिकारों को मान्यता दी जाय अथवा किसी विशेष डेपुटी के चुनाव को रद्द कर दिया जाय।

लगभग १८० डेपुटी सर्वोच्च सोवियट (Supreme Soviet) की स्थायी समिति (Standing Committee) के सदस्य हैं। सोवियट संघ की चार और सोवियट

जातियों की पाँच समितियाँ हैं। यद्यपि इन स्थायी समितियों को वैधानिक अधिकार नहीं दिये हुए हैं तथापि ये अधिवेशनों के बीच की अवधि में बड़ा लाभकारी कार्य करती हैं। वे बहुत सा अग्रिम अध्ययन करती हैं। सोवियट संघ और सोवियट जातियों की वैधानिक प्रस्ताव-समितियाँ सर्वोच्च सोवियट के समक्ष प्रस्तुत विधेयकों पर अपना निर्णय देती हैं और स्वयं अपनी ओर से तथा सदन के आदेशानुसार विधेयकों का मसविदा तैयार करती हैं। ये समितियाँ अपने कार्य के लिये विशेषज्ञों, वैज्ञानिकों और श्रमिकों की एक विशाल संख्या से नागरिकों के सुभाषों को ध्यानपूर्वक अध्ययन करने के लिये सहायता देती हैं। अवकाश-वेतन (Pension) सम्बन्धी विधेयक पर विचार करते समय इन समितियों ने समूचे राष्ट्र में जो विवाद समाचारपत्रों में प्रकाशित हुआ, केवल उस पर ही नहीं, अपितु नागरिकों से प्राप्त १२,००० पत्रों पर भी विचार किया और इस विधेयक में बड़े महत्वपूर्ण संशोधन किये।

आय-व्यय लेखा समितियाँ (Budget Committee) सर्वोच्च संघ को प्रस्तुत आय-व्यय लेखे की जाँच करती हैं। पूरक माँगों की पूर्ति, आर्थिक और लेखे सम्बन्धी प्रश्नों तथा राष्ट्रीय आर्थिक योजनाओं पर भी अपनी रिपोर्ट भेजती हैं। ये समितियाँ, प्रादेशिक योजना-व्यवस्थाओं, वित्त मन्त्रालयों और संघ के सदस्य गणतन्त्रों के प्रतिनिधियों की सहकारिता से १० से १२ उप-समितियाँ बनाती हैं जिनका कार्य “आय-व्यय-लेखा” की भिन्न-भिन्न मदों की जाँच करना होता है।

१९५७ में सोवियट जातियों ने संघ के सदस्य गणतन्त्रों के अधिकारों में वृद्धि करने के लिये एक ‘आर्थिक समिति’ नियुक्त की। इस समिति का कार्य राष्ट्रीय-आर्थिक योजनाओं में उन्नति करना, सदस्य गणतन्त्रों की आवश्यकताओं पर विचार करना और भिन्न-भिन्न सदस्य-गणतन्त्रों की आर्थिक और राष्ट्रीय विशेषताओं के अनुसार उनकी आर्थिक और सांस्कृतिक समस्याओं का सही हल निकालना है। इस समिति के सुभाषों के अनुसार, ‘सर्वोच्च’ सोवियट और संयुक्त-गणतन्त्रीय-सोवियट-संघ की सरकार ने कुछ गणतन्त्रों में अस्पतालों और स्कूलों की इमारतों को बढ़ाने के लिये, पूर्वी प्रदेशों में उच्च शिक्षा का प्रबन्ध, सरकारी निवास-स्थान की सुविधाओं को स्थानीय सोवियटों को सौंपना और संघ के सारे सदस्य गणतन्त्रों में रेडियो और टेलीफोन प्रसार की उन्नति, इत्यादि कार्यों के लिये शीघ्रता से कार्य किया है।

विदेशी मामलों-सम्बन्धी समितियाँ (Foreign Affairs Committee) संयुक्त-गणतन्त्रीय-सोवियट संघ (U. S. S. R.) की विदेश-नीति सम्बन्धी विधेयकों पर अपने विचार प्रकट करती हैं। सर्वोच्च सोवियट के प्रधान मण्डल के समक्ष स्वीकृति अथवा अस्वीकृति के लिये प्रस्तुत अन्तर्राष्ट्रीय सन्धियों और समझौतों पर अपना निर्णय देती हैं। पिछले कुछ वर्षों में इन समितियों ने, सोवियट संघ की ओर से संसार के सब देशों को विश्व में शान्ति स्थापित करने के लिये अनेक महत्वपूर्ण घोषणाओं और सन्देशों का मसविदा तैयार किया जिन्हें सर्वोच्च सोवियट ने स्वीकृति दी।

सोवियट निर्वाचन प्रणाली (Soviet Electoral System)—के० गोर्शिविन (K. Gorshewin) के अनुसार, सोवियट कानून के अनुसार शिक्षा इत्यादि मतदाता के लिये आवश्यक नहीं। उसके शब्दों में, “हमारे देश में शत-प्रतिशत मतदाता चुनावों

रूस की सुप्रीम सोवियट

३८१

में भाग लेते हैं और डेपुटियों को, नियम रूप, अत्यधिक बहुमत प्राप्त होता है। १९५४ के सर्वोच्च सोवियट के चुनावों में ९९.९८ प्रतिशत मतदाताओं ने भाग लिया.....

“हमारे चुनाव सम्बन्धी कानून प्रजातन्त्रीय चुनावों का दावा करते हैं। मतदाताओं की सूची तैयार करना, चुनाव आयोगों की नियुक्ति और उम्मीदवारों का मनोनयन (nomination) जनता के कठोर नियन्त्रण में होता है।

“हमारे देश में प्रत्येक नागरिक को उसके मतदान के अधिकार प्रयोग करने के लिये सब प्रकार की सुविधायें दी जाती हैं। चुनाव क्षेत्र इस प्रकार बनाये जाते हैं कि मतदान के दिन दूर के ग्रामवासी अपना मत प्रदान करने के लिये आ सकें। चुनाव सम्बन्धी नियमों में इस प्रकार की व्यवस्था है कि प्रत्येक मतदाता चाहे वह रेल में यात्रा करता हो, व्यवसाय में अपने घर से दूर हो अथवा विश्राम-गृह में हो, अपना मतदान अवश्य ही कर सके।

“समूचे सोवियट संघ में चुनाव सम्बन्धी कानूनों का पालन होता है। श्रमिक-संघों (Trade Unions), सहकारिता-समितियों (Co-operatives), साम्यवादी संस्थाओं (Communist party organisations), युवक संस्थाओं (Youth Organisations), अनेक सांस्कृतिक, उद्योग और वैज्ञानिक संस्थाओं, श्रमिकों की संस्थाओं, कार्यालयों और कारखाने के कर्मचारियों के प्रतिनिधियों, छावनियों से सैनिकों, सामूहिक खेतों और ग्रामों के किसानों तथा सरकारी खेतों पर काम करने वाले श्रमिकों, इत्यादि के प्रतिनिधियों का एक केन्द्रीय चुनाव आयोग बनाया जाता है, जो चुनाव कराने से सम्बन्धित सारे प्रश्नों का निर्णय करता है।

“प्रादेशिक और क्षेत्रीय चुनाव आयोगों की नियुक्ति भी इसी प्रकार के विशाल सामाजिक स्तर पर होती है।

“सोवियट चुनाव प्रणाली की विशेषता गणतन्त्रात्मक सर्वोच्च सोवियट के लिये उम्मीदवारों का मनोनयन करने के नियमों से स्पष्ट रूप से प्रतीत होती है।

“सार्वजनिक संस्थाओं और श्रमिकों की संस्थाओं, यथा साम्यवादी दल की संस्थाओं, श्रमिक संघों, सहकारी संस्थाओं, युवक संघों और सांस्कृतिक संस्थाओं इत्यादि सब को उम्मीदवार मनोनयन करने का अधिकार है। सोवियट संघ की सर्वोच्च सोवियट के लिये डेपुटियों का मनोनयन का अधिकार कामगारों (Working people) की संस्थाओं और समाजों की केन्द्रीय कार्यकारिणी और उनके गणतन्त्र, प्रादेशिक और जिलों की कार्यकारिणियों को तो है ही लेकिन इनके साथ-साथ उद्योग-धन्वों और दफ्तरों में काम करने वालों को उनके कार्य स्थानों पर की गई सार्वजनिक बैठकों (general meetings), सैनिक यूनिटों में सैनिकों, सामूहिक खेती करने वाले किसानों को उनके गाँवों तथा सरकारी खेतों पर काम करने वाले श्रमिकों और अन्य कर्मचारियों को उनके अपने-अपने स्थानों पर भी सर्वोच्च सोवियट में डेपुटियों को भेजने का अधिकार प्राप्त है।

१. मार्च १९५८ के चुनावों में ९९.९७ प्रतिशत मतदाताओं ने भाग लिया।



“साम्राज्यवाद के पक्के पिटुओं के पास हमारी चुनाव-प्रणाली की निन्दा करने के लिये केवल एक ही तर्क है, और वह है, हमारे देश में केवल एक ही राजनैतिक दल अर्थात् साम्यवादी दल (Communist Party) है। उनके अनुसार, हमारे यहाँ बुर्जुओं (Bourgeois) के अनेक दल चुनाव लड़ें। उनके मतानुसार, यह ‘गणतन्त्र’ का एक मौलिक चिह्न है। जब वे यह आपत्ति करते हैं कि हमारे देश में एक चुनाव क्षेत्र से एक ही उम्मीदवार खड़ा होता है तो वे तथ्य का गला घोटते हैं और इस साम्राज्यवादी दृष्टिकोण के कारण वे हमारे चुनावों को गणतन्त्रहीन बताते हैं।

“इस प्रकार का मत रखने वाले सज्जनों को उनके मत से हटाने का प्रयत्न करना केवल समय नष्ट करना होगा। लेकिन जो पथ-भ्रष्ट हो गये हैं, उनको सत्य समझाने के लिये सहायता करनी चाहिये।

“हमारे देश में जहाँ शोषक वर्गों (exploiting classes) का उन्मूलन कर दिया गया है, जहाँ कामगार, सामूहिक खेती को करने वाले किसान और सोवियट बुद्धिजीवी लोग, सामूहिक हित और अखण्ड मित्रता के बन्धनों से बँधे हैं, जहाँ सारे देशवासियों की अभूतपूर्व आध्यात्मिक और राजनैतिक एकता स्थापित हो गई है, ऐसे देश में साम्यवादी दल के अतिरिक्त अन्य किसी दल की उत्पत्ति के लिये कोई स्थान नहीं है।

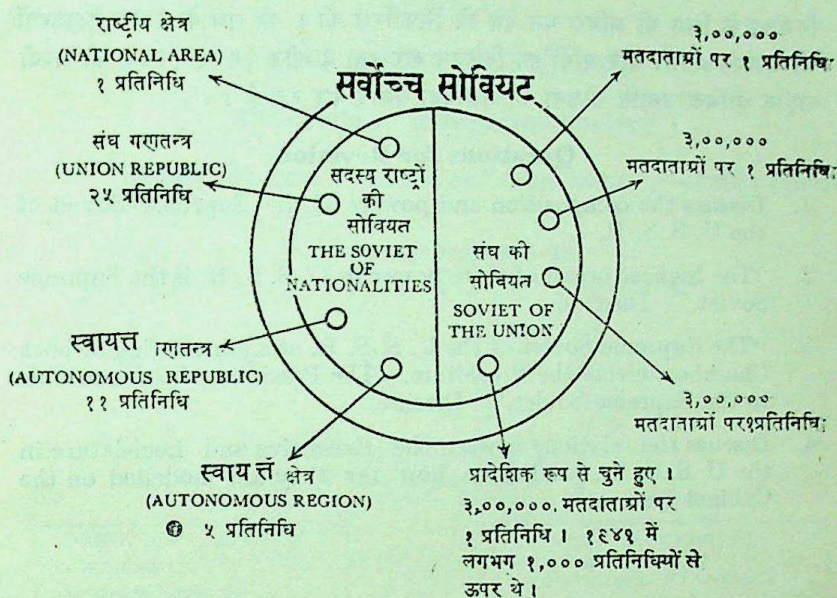
“चुनाव-पत्र (Ballot paper) पर एक उम्मीदवार का नाम लिखा होता है। किन्तु इससे गणतन्त्रवाद पर कोई अनुबन्ध नहीं लग गया। सोवियट चुनाव कानून, चुनाव लड़ने वाले उम्मीदवारों की संख्या पर कोई रोक नहीं लगाता। तथ्य यह है कि स्वयं मतदाता अपनी चुनाव सम्बन्धी बैठकों में जो भी एक उम्मीदवार उन्हें पसन्द होता है उस पर सर्वसम्मति से निर्णय कर लेते हैं। समूचे सोवियट समाज की आध्यात्मिक और राजनैतिक एकता की स्थिति में, इस प्रकार की एकता जिससे पूँजीवादी संसार अनभिज्ञ है, मतदाताओं की इस प्रकार की सर्वसम्मति होना बिल्कुल आश्चर्यजनक नहीं है।

“बुर्जुआ प्रचारक (Bourgeois propagandists) अनेक दलों द्वारा उम्मीदवारों को चुनाव के लिए खड़े रहने को ‘गणतन्त्र’ की सर्वोच्च सफलता कहते हैं, वास्तव में संयुक्त राष्ट्र अमेरिका की प्रणाली में वह ऐसे हैं। वहाँ दो बूर्जुआ दल—रिपब्लिकन दल (Republican Party) और डेमोक्रेटिक दल (Democratic Party) हैं जिन्हें उम्मीदवार खड़े करने का सर्वाधिकार है। इन दो दलों में जो द्वन्द्व कभी-कभी छिड़ जाता है वह मौलिक सिद्धान्तों पर न होकर गौण प्रश्नों पर होता है और इसका अन्त बहुधा सरकारी पदों के बटवारे पर आकर हो जाता है।

“हमारे देश में इसके विपरीत संयुक्त गणतन्त्रीय-सोवियट रूस संघ की सर्वोच्च सोवियट के लिए स्वयं जनता अपने उम्मीदवार मनोनयन करती है। संयुक्त राष्ट्र अमेरिका की कांग्रेस में एक भी कामगार नहीं है जबकि रूस की सर्वोच्च सोवियट में केवल कामगार, सामूहिक खेती करने वाले किसान, वैज्ञानिक, दलों के पदाधिकारी, सरकारी पदाधिकारी, शिक्षक, कलाकार, इत्यादि अर्थात् समूची जनता का प्रतिनिधित्व

करने वाले पुरुष ही हैं।”

रूस की वर्तमान चुनाव-प्रणाली को निम्न रेखाचित्र से चित्रित किया जा सकता है।



सोवियट राष्ट्रों का आर्थिक आयोग (Economic Commission of the Soviet Nationalities)—इस आयोग की १९४७ में स्थापना हुई थी। इसके अध्यक्ष के अतिरिक्त इसमें प्रत्येक गणतन्त्र से २ डेपुटियों के हिसाब से ३० गणतन्त्रों की प्रत्येक सोवियट के चुने हुए डेपुटियों की एक सभा भी है। आयोग के सारे सदस्य अनुभवी व्यक्ति हैं और अपने-अपने प्रदेशों में उनका बड़ा भारी सम्मान है। वे सर्वोच्च सोवियट के प्रधान मण्डल के अध्यक्ष, गणतन्त्रों की सरकारों के प्रमुख, अर्थशास्त्री तथा खेती के विशेषज्ञ हैं।

इस आयोग के उद्योग, यातायात, प्रसार, पथ-निर्माण, खेती, घर बनाने, नगर-पालिका निर्माण, व्यापार तथा पूर्ति, सांस्कृतिक, जन-स्वास्थ्य तथा जनता की आर्य के लिये अनेक छोटे-छोटे उप-आयोग हैं। प्रत्येक उप-आयोग के ४ से ५ सदस्य होते हैं जो अपने-अपने विषय के विशेषज्ञ होते हैं। डेपुटियों के अतिरिक्त सम्बन्धित विभागों, वैज्ञानिक विभागों, सार्वजनिक संस्थाओं के प्रतिनिधि उप-आयोगों की बैठकों में भाग लेते हैं।

इस आयोग ने अब तक क्या कार्य किया है, इस विषय में यह उल्लेखनीय है कि इसने अपना कार्य सदस्य गणतन्त्रों की आर्थिक व्यवस्था की सब शाखाओं के अध्ययन से किया, डेपुटियों द्वारा की गई आलोचना तथा दिये गये सुझावों को समझा और प्राप्त सामग्री का तुलनात्मक विवेचन किया। इन सब समस्याओं का पूर्ण अध्ययन करने के पश्चात्, आयोग ने सोवियट सरकार का कुछ प्रदेशों, विभागों और गणतन्त्रों

में युवक विशेषज्ञों की शिक्षा की ब्रुटियों को निकालने का सुझाव दिया । आयोग ने ईंधन की पूर्ति (supply), सांस्कृतिक सेवाओं, सार्वजनिक सुविधाओं, नगरपालिकाओं और अस्पतालों की उन्नति करने की सिफारिश की । इसने गन्दे पानी के नालों के निर्माण के लिए भी अधिक धन देने की सिफारिश की । यह संघ के सदस्य गणतन्त्रों की आवश्यकताओं और मांगों का विवेचन कर रहा है और १९५९-१९६१ की लम्बी राष्ट्रीय आर्थिक उन्नति योजना का मसविदा तैयार कर रहा है ।

Questions for Revision

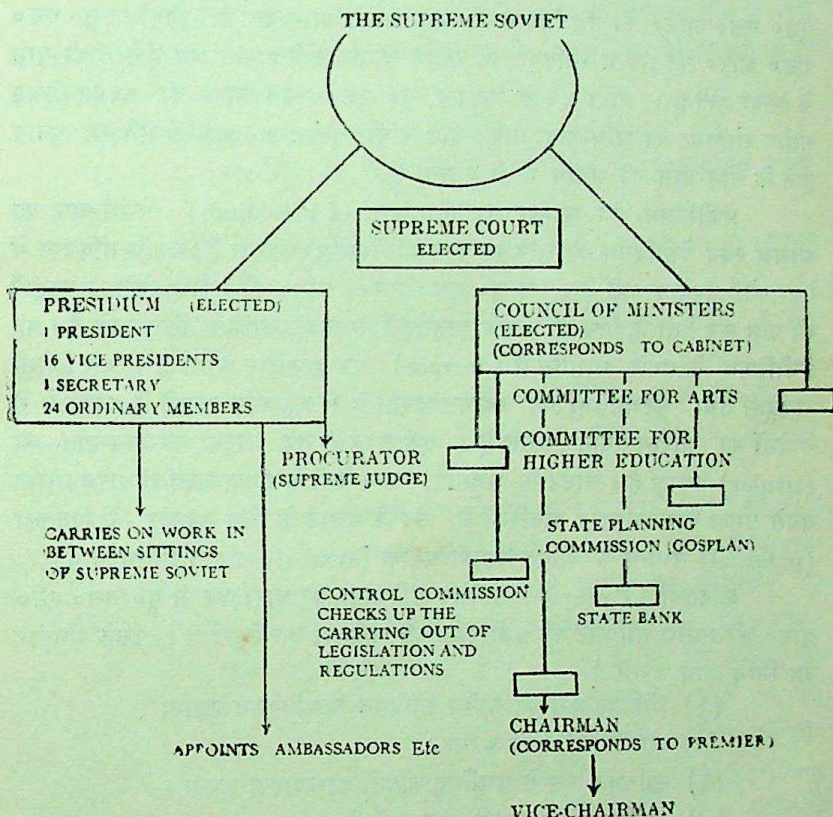
1. Discuss the composition and powers of the Supreme Soviet of the U. S. S. R.
2. "The highest organ of state power in U. S. S. R. is the Supreme Soviet." Discuss.
3. "The Supreme Soviet of the U. S. S. R. at a joint sitting of both Chambers elects the Presidium. The Presidium is accountable to the Supreme Soviet." Discuss.
4. Discuss the relations between the Executive and Legislature in the U. S. S. R., and show how far they are modelled on the Cabinet system.

अध्याय २४

सुप्रीम सोवियट का प्रेजीडियम

(Presidium of Supreme Soviet)

निर्वाचन और रचना (Election and Composition)—स्टालिन संविधान



की अद्वितीय विशेषता यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट का प्रेजीडियम है। इसमें यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट के प्रेजीडियम का एक अध्यक्ष, १५ उपाध्यक्ष, सचिव और १५ सदस्य होते हैं। यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट के दोनों सदनों की संयुक्त बैठक में इन सदस्यों का निर्वाचन होता है। ये अपने समस्त

कार्यों के लिए यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट के प्रति उत्तरदायी हैं । इसका कार्य-काल साधारण तौर पर चार वर्ष है । किन्तु, यदि सुप्रीम सोवियट इससे पहले भंग हो जाती है तो यह भी भंग हो जाता है । धारा ५३ के अनुसार, यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट की अवधि समाप्त होने पर अथवा अवधि के पूर्व उसके भंग होने पर, यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट का प्रेजीडियम उसके समस्त अधिकार उस समय तक के लिए प्राप्त कर लेता है जब तक यू० एस० एस० आर० की नव-निर्वाचित सुप्रीम सोवियट नये प्रेजीडियम का निर्माण नहीं करती । धारा ५४ के अनुसार, यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट की अवधि समाप्त होने पर अथवा अपने कार्य-काल की अवधि समाप्त होने से पूर्व भंग होने पर, यू० एस० एस० आर० का प्रेजीडियम नये निर्वाचन की आज्ञा देता है । निर्वाचन यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट की अवधि समाप्त होने अथवा भंग होने के दो मास के अन्दर होते हैं । धारा ५५ के अनुसार, यू० एस० एस० आर० की नव-निर्वाचित सुप्रीम सोवियट का अधिवेशन, बाहर जाने वाला (out-going) प्रेजीडियम चुनाव होने के तीन मास की अवधि में ही बुलाता है ।

प्रेजीडियम का अध्यक्ष (Chairman of Presidium)—प्रेजीडियम का अध्यक्ष स्वयं प्रेसीडियम को सौंपे गए कुछ कार्यों को पूरा करता है । यद्यपि संविधान में ऐसा कोई उपबन्ध नहीं है । जब यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट कानूनों को पास कर देती है, तब वे उसके हस्ताक्षरों के बाद प्रकाशित किए जाते हैं । वह प्रेजीडियम के बदले आज्ञप्तियों (decrees) पर हस्ताक्षर करता है । वह विदेशी राजदूतों तथा कूटनीतिज्ञों का स्वागत करता है । वह अन्य राज्यों के अध्यक्षों से सन्देशों का आदान-प्रदान करता है । एक तरह से वह राज्य का नाम-मात्र का (titular) अध्यक्ष है । कार्टर के अनुसार, “अन्य देशों के राज्याध्यक्षों की तरह उसका सबसे प्रमुख काम सामान्य नागरिकों से, उनकी भलाई के लिए सरकार के पितृतुल्य (paternal) सम्बन्ध के जीवित मानवी प्रतीक (symbol) के नाते मिलना है ।”

शक्तियाँ (Powers)—स्टालिन संविधान की धारा ४६ में यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट की प्रेजीडियम की शक्तियाँ बताई गई हैं । इसके अनुसार यह निम्न कार्य करती है—

- (१) सोवियट रूस की सुप्रीम सोवियट के अधिवेशन बुलाना ।
- (२) आज्ञप्तियाँ जारी करना ।
- (३) सोवियट रूस के प्रचलित कानूनों की व्याख्या करना ।
- (४) स्टालिन संविधान की धारा ४७ के अनुसार यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट को भंग करना और नये निर्वाचन का आदेश देना ।
- (५) स्वेच्छया अथवा किसी संघीय गणराज्य की माँग पर जनमत संग्रह (polls) का प्रबन्ध करना ।
- (६) यदि यू० एस० एस० आर० के मन्त्रिमण्डल और संघ गणराज्यों के मन्त्रिमण्डलों के निर्णय व आज्ञाएँ कानून के विपरीत हों, तो उन्हें रद्द करना ।
- (७) जब सुप्रीम सोवियट की बैठक न हो रही हो, उस समय यू० एस०

एस० आर० के मन्त्रिमण्डल के अध्यक्ष की सिफारिश पर यू० एस० एस० आर० के मन्त्रियों को नियुक्त अथवा पदच्युत करना, किन्तु इसकी बाद में सुप्रीम सोवियट से पुष्टि करानी होगी ।

(८) यू० एस० एस० आर० की सम्मानसूचक उपाधियाँ (titles of honour) तथा अलंकार (मैडल्स तथा ऑर्डर्स) देना ।

(९) क्षमा दान देना ।

(१०) सैनिक उपाधियाँ, राजदूत (diplomatic) के पद और दूसरी विशेष उपाधियाँ देना ।

(११) सेना के उच्च अफसरों को नियुक्त अथवा पदच्युत करना ।

(१२) यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट की बैठक न होने के काल में युद्ध की घोषणा करना जब कि विदेशी आक्रमण हो अथवा अन्तर्राष्ट्रीय संधियों के कारण वैसा करना आवश्यक हो ।

(१३) ऐच्छिक अथवा अनिवार्य भरती की घोषणा करना ।

(१४) यू० एस० एस० आर० की अन्तर्राष्ट्रीय संधियों को अनुसमर्थित अथवा रद्द करना ।

(१५) विदेशों में पूर्ण शक्ति-युक्त राजदूत (plenipotentiary) को नियुक्त करना अथवा वापिस बुलाना ।

(१६) विदेशी राजदूतों का स्वागत करना अथवा आवश्यकता होने पर उन्हें वापिस भेजना ।

(१७) विशेष स्थानों अथवा सम्पूर्ण यू० एस० एस० आर० में देश की प्रतिरक्षा अथवा सार्वजनिक व्यवस्था और राज्य सुरक्षा (security of the State) के हितों में मार्शल-ला की घोषणा करना ।

डॉ० फाइनर के अनुसार, “प्रेजीडियम वास्तविक एवं कानूनी रूप से सोवियट यूनियन की सतत (continuous) सरकार है ।” इसके कार्य अंशतः विधायी (legislative) और अंशतः कार्यपालिका-सम्बन्धी हैं । यह आज्ञाप्तियाँ निकालता है और उस क्षेत्र पर आज्ञादी से कार्य करता है जिसे संविधान ने यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट के लिए सुरक्षित किया था । प्रेजीडियम मन्त्रियों को पदच्युत तथा पुनर्नियुक्त कर सकता है । गत्यवरोध (deadlock) होने पर वह निर्वाचनों की आज्ञा दे सकता है । प्रेजीडियम ने अब तक सुप्रीम सोवियट को भंग नहीं किया है । इसने अब तक जनमत संग्रह भी नहीं कराया है । किन्तु, इसने अन्य समस्त शक्तियों का प्रभावी रूप से प्रयोग किया है । प्रेजीडियम ने सुप्रीम सोवियट की शक्तियों को गौरा कर दिया है ।

विशिनसकी के अनुसार, “सुप्रीम सोवियट की प्रेजीडियम सामूहिक (Collegiate) राष्ट्रपति है । पूंजीपति राज्यों के व्यक्तिगत राष्ट्रपतियों की शक्तियों की तरह उसे कोई विशेष अधिकार प्राप्त नहीं है । समाजवादी प्राधिकार की सामूहिक संस्था के अध्यक्ष की स्थिति उसके अधिकारों की स्रोत है ।” (The Law of the Soviet State) ।

ग्रॉग और ज़िक के मतानुसार, “रिकार्ड से पता चलता है कि प्रेजीडियम ने

सरकार के कार्यों का प्रबन्ध करने में अपनी मातृसंस्था अर्थात् सुप्रीम सोवियट की अपेक्षा अधिक भाग लिया है। किन्तु यहाँ पर वही अवस्था है जो परिषद् की थी—महत्त्वपूर्ण विषयों पर विचार तथा निर्णय 'पोलिटब्यूरो' करता है। परिणामस्वरूप विदेशी मामलों, राष्ट्रीय सुरक्षा अथवा घरेलू राजनीति में प्रेज़ीडियम को कोई वास्तविक अधिकार प्राप्त होना सम्भव नहीं है। इसका प्रमुख कर्तव्य केवल नियत दैनिक विषयों तथा औपचारिकताओं से सम्बद्ध है और यह कार्य भी बहुत अधिक है।”

ज़ूलियन टोस्टर के अनुसार, यद्यपि सुप्रीम सोवियट की प्रेज़ीडियम, जिसका वैधानिक रूप में राज्य-शक्ति के सर्वोच्च अंग के नाते वर्गीकरण किया जाता है, जो अपनी पूर्ववर्ती सेन्ट्रल एग्ज़ीक्यूटिव पार्टी (C. E. C.) प्रेज़ीडियम की तरह सोवियट पिरामिड की औपचारिक चोटी के रूप में विभिन्न प्रकार के कर्तव्यों को पूरा करती है तथापि कानून बनाने के क्षेत्र में इसके अधिकार सी० ई० सी० (Central Executive Committee) से भिन्न हैं। सुप्रीम सोवियट का प्रेज़ीडियम केवल सामूहिक राष्ट्रपति के ही कार्य नहीं करता बल्कि वह वास्तव में कानून बनानेवाला अंग बन गया है (Political Power in the U. S. S. R., p. 272)।

बराबशेव (Barabashev) के मतानुसार, “प्रधान मण्डल उन व्यक्तियों का बना है जो राष्ट्र के जीवन से भली प्रकार परिचित हैं और जो इसके हितों की सेवा करना अपना प्रथम कर्तव्य समझते हैं। प्रमुख राजनीतिक नेताओं के साथ-साथ, प्रधान मण्डल के सदस्यों में उद्योग-वन्धों के कर्मचारी भी हैं। उदाहरणतः इसमें एक जुला-हिन बारवारा फिडोरोवा, एक लोह और इस्पात के कारखाने का पुराना प्रबन्धक मिस्त्री (Foreman) मिखाइल पिरावलोव और सामूहिक खेतों के अध्यक्ष खमराकुल तुरसुन कुलोव और गालिना बरकस काया भी हैं।

“प्रधानमण्डल और जनता के निकट बन्धनों के कारण, विधानमण्डल समाज की आवश्यकताओं और साम्यवादी निर्माण की आवश्यकताओं का ठीक-ठीक अनुमान तथा जनता के उत्साह का ठीक ध्यान रख सकता है।

“उदाहरणतः पिछली जुलाई में सोवियट श्रमिक संघों के आंदोलन का ध्यान रखते हुए विधानमण्डल ने कारखानों, उद्योगों तथा स्थानीय श्रमिक-संघों की समितियों के अधिकारों में वृद्धि करने के लिए एक घोषणा-पत्र स्वीकृत किया। जनवरी १९५७ में विधानमण्डल ने श्रमिकों के झगड़ों के निपटाने के लिए नियमों को स्थायी रूप से मान लिया। इनके अनुसार वे सब झगड़े जो प्रबन्धकों और श्रमिकों में हों एक विशेष आयोग द्वारा निपटाये जाएंगे और इसमें श्रमिक संघों और प्रबन्धकों के बराबर संख्या में प्रतिनिधि होंगे।

“मातृ और शिशु कल्याण” की उन्नति के लिये मार्च १९५५ में एक और विज्ञप्ति निकाली गई, जिसके अनुसार प्रसूताओं को शिशु-जन्म से पहले और पश्चात् वेतन-सहित छुट्टी की अवधि ७७ दिन से ११२ दिन कर दी गई। दिसम्बर १९५५ में प्रधान मण्डल ने दो और विज्ञप्तियाँ युवक और युवतियों की सुरक्षा के लिये प्रसारित कीं।

“इससे यह स्पष्ट है कि केवल इसके कार्यों, संगठन और व्यवहार से ही नहीं

अपितु रूस की सर्वोच्च सोवियट में अपने सम्बन्धों से भी प्रधान मण्डल एक शुद्ध रूप से प्रजातन्त्रीय संगठन है और वह जनता के अधिकारों का प्रयोग करता है।”

एक और लेखक के अनुसार, “पूँजीवादी देशों में राष्ट्र का कोई भी संगठन रूस की सर्वोच्च सोवियट के प्रधान मण्डल की तरह का नहीं है। वहाँ एक व्यक्ति राष्ट्र का प्रमुख, सम्राट् अथवा राष्ट्रपति के रूप में होता है। वह संसद् के प्रति उत्तरदायी नहीं होता, वह संसद् से ऊँचा होता है। उसे संसद् द्वारा स्वीकृत किसी भी विधेयक को अस्वीकार करने का अधिकार है और वह संसद् को भंग भी कर सकता है। सोवियट संघ में एक व्यक्ति नहीं अपितु एक सामूहिक संगठन राष्ट्र का प्रमुख होता है और वह है रूस की सर्वोच्च सोवियट का विधानमण्डल जिसे साथी स्टालिन ने ‘रूस का सामूहिक प्रधान’ कहा है।” (Soviet Socialist State, page 36.)

Questions for Revision

1. “The Presidium is an interesting innovation of the Soviet constitution. Discuss”.
2. Describe the composition and functions of the Presidium and show its relation with the Supreme Council and Council of Ministers.
3. “The Supreme Soviet of the U. S. S. R. at a joint sitting of both chambers elects the Presidium. The Presidium is accountable to the Supreme Soviet.” Discuss.
4. “Its job is rather more or less perfunctory, the involving of routine matters and formalities incidental to carrying out policies already determined by politbureau.” Discuss.
5. “One ought not to lose sight of the amount of routine work involved in any government.....particularly in a police state, and which in the Soviet Union is handled to an important degree by the Presidium.” (Towster) Discuss.

अध्याय २५

यू० एस० एस० आर० का मन्त्रिमण्डल

(Council of Ministers of the U. S. S. R.)

मार्च १९४६ से पहले यू० एस० एस० आर० के मन्त्रिमण्डल को जनता के प्रबन्धकों की परिषद् (Council of Peoples' Commissars) कहा जाता था। उस वर्ष इस शब्द में पाश्चात्य देशों के प्रयोग के अनुसार परिवर्तन किया गया।

धारा ६४ के अनुसार, यू० एस० एस० आर० का मन्त्रिमण्डल सर्वोच्च कार्यकारी (highest executive) और प्रशासकीय अंग है। धारा ५६ मन्त्रिमण्डल को यू० एस० एस० आर० की सरकार के समान बनाती है।

धारा ५६ के अनुसार, यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट के दोनों सदनों की संयुक्त बैठक यू० एस० एस० आर० के मन्त्रिमण्डल को नियुक्त करती है। धारा ७० के अनुसार मन्त्रिमण्डल में यू० एस० एस० आर० के मन्त्रिमण्डल का अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष, राज्य आयोजना आयोग और सोवियट नियन्त्रण आयोग के अध्यक्ष, प्राकृतिक पदार्थ तथा टैक्नीकल स्प्लाई की राज्य समिति के अध्यक्ष, निर्माण समिति के अध्यक्ष, कला समिति के अध्यक्ष, यू० एस० एस० आर० के मन्त्री, बोर्ड आफ स्टेट बैंक के अध्यक्ष, उच्च शिक्षा समिति के अध्यक्ष होते हैं। कुल मिलाकर मण्डल के पचास सदस्य हैं।

अखिल-संघीय मन्त्रालय (All-Union Ministries)—यू० एस० एस० आर० के मन्त्रालय या तो अखिल-संघ हैं या संघीय गणराज्यों से सम्बन्धित। धारा ७७ और ७८ में अखिल-संघ और संघीय गणराज्यों के मन्त्रालयों की सूची दी है। अखिल संघीय मन्त्रालय निम्न हैं—

१. हवाई जहाज उद्योग (Aircraft Industry)।
२. मोटर गाड़ी और ट्रैक्टर निर्माण उद्योग (Automobile and Tractor Industry)
३. कागज और काष्ठ उद्योग (Paper and Wood Working Industry)।
४. विदेशी व्यापार (Foreign Trade)
५. नौसेना (Navy)।
६. युद्ध-सामग्री (Munitions)
७. भूतत्त्वीय सर्वे (Geological Survey)।
८. नगर निर्माण (City Building)।
९. खाद्य तथा पदार्थ रक्षण (Food and Material Reserves)
१०. कृषि भण्डार (Agricultural Stocks)।

११. मशीन तथा यन्त्र बनाने का उद्योग ।
 १२. जहाजी (समुद्रीय) व्यापार ।
 १३. तेल-उद्योग ।
 १४. संचार यन्त्र उद्योग (Communications Equipment Industry) ।
 १५. रेलवे ।
 १६. देश के भीतर जल परिवहन (Inland Water Transport) ।
 १७. संचार (Communication) ।
 १८. कृषि मशीन उद्योग (Agricultural Machinery Industry) ।
 १९. मशीन दूल-उद्योग ।
 २०. भवन तथा सड़क निर्माण-मशीनरी उद्योग (Building and Road-Building Machinery)
 २१. महान् उद्योग-निर्माण कार्यों का निर्माण (Construction of Heavy Industry Works) ।
 २२. जहाज निर्माण (Ship-building) ।
 २३. परिवहन मशीनरी उद्योग (Transport Machinery Industry) ।
 २४. लेबर रिज़र्व (Labour Reserves) ।
 २५. भारी मशीन निर्माण उद्योग (Heavy Machine Building Industry) ।
 २६. कोयला उद्योग (Coal Industry) ।
 २७. रासायनिक उद्योग (Chemical Industry) ।
 २८. अलोह धातु उद्योग (Non-ferrous Metal Industry) ।
 २९. लोहा-इस्पात उद्योग (Iron and Steel Industry) ।
 ३०. विद्युत् उद्योग (Electrical Industry) ।
 ३१. पावर स्टेशन (Power Station) ।
- संघ गणराज्य मन्त्रालय (Union Republican Ministries)—धारा ७८
- जो निम्न संघ गण राज्य मन्त्रालयों का उल्लेख किया गया है ।
१. गृह (Internal Affairs) ।
 २. सेना (Army) ।
 ३. उच्च शिक्षा (Higher Education) ।
 ४. राज्य नियन्त्रण (State Control) ।
 ५. राज्य सुरक्षा (State Security) ।
 ६. जन स्वास्थ्य (Public Health) ।
 ७. विदेशी सम्बन्ध (Foreign Affairs) ।
 ८. चलचित्र (Cinematography) ।
 ९. प्रकाश उद्योग (Light Industry) ।
 १०. वन विभाग (Forestry) ।
 ११. इमारती लकड़ी उद्योग ।

१२. मांस तथा डेरी उद्योग ।
१३. खाद्य उद्योग ।
१४. भवन-निर्माण के सामान का उद्योग ।
१५. मछली विभाग ।
१६. कृषि ।
१७. राज्य फार्म (State Farms) ।
१८. व्यापार ।
१९. वित्त (Finance)
२०. कपास उगाना ।
२१. न्याय ।

भेद (Distinction)—अखिल-संघ मन्त्रालय और यूनियन गणराज्य मन्त्रालयों में भेद के सम्बन्ध में यह दिखाई देता है कि पहले प्रकार के मन्त्री उन विषयों का प्रबन्ध करते हैं जिनका सम्बन्ध पूर्णतः संघ से होता है। दूसरे प्रकार के मन्त्री गणराज्यों की सरकारों के क्षेत्राधिकार में आने वाले समस्त मामलों का प्रबन्ध करते हैं। प्रो० मनरो के अनुसार, “अखिल-संघ मन्त्रालय-प्रशासन (All-union ministries administration) मास्को के चारों ओर केन्द्रित है। दूसरी ओर यूनियन गणराज्य मन्त्रालयों में, प्रशासकीय कार्यों को केन्द्रित किया गया है किन्तु उनके पूरा करने में पर्याप्त विकेन्द्रीकरण (decentralization) की व्यवस्था है।”

यह स्मरणीय है कि समय की गति के साथ मन्त्रालयों की संख्या बढ़ी है। १९२४ में लोक-प्रबन्धक-परिषद् में केवल १० मन्त्री थे। जैसे-जैसे प्रशासकीय मशीनरी पेचीदा होती गई, और सरकारी कार्यवाही का क्षेत्र बढ़ता गया वैसे-वैसे मन्त्रालयों की संख्या बढ़ती गई। १९४७ में मन्त्रालयों की संख्या लगभग ६० थी। मन्त्रिमण्डल के अधिक विस्तृत हो जाने के कारण एक अन्तरंग मन्त्रि-परिषद् (inner cabinet) का विकास हो गया है। अन्तरंग मन्त्रि-परिषद् में मन्त्रिमण्डल का अध्यक्ष और वे उपाध्यक्ष होते हैं जिनका सम्बन्ध परस्पर सम्बन्धित मन्त्रालयों से है।

मन्त्रिमण्डल के अध्यक्ष को प्रीमियर—प्रधान मन्त्री—कहते हैं। इस पद पर दल का चोटी का नेता होता है। लेनिन १९१७ से १९२४ तक प्रधान मन्त्री रहा। रिकोव (Rykov) १९२४ से १९३० तक तथा मोलोटोव १९४१ तक उक्त पद पर रहे। उसके पश्चात् स्टालिन पदारूढ़ हुआ और आजकल ख्रुश्चेव रूसी प्रधान मन्त्री हैं।

राज्य नियन्त्रण मन्त्रालय (Ministry of State Control) की ओर निर्देश किया जा सकता है। यह राज्य के समस्त अंगों और उनके अनेक कार्यों की देखभाल करता है। यद्यपि यह एक मन्त्रालय है, किन्तु दल की केन्द्रीय समिति (Party Central Committee) इसको मनोनीत करती है। १९४७ से पूर्व इसके कार्य सोवियट नियन्त्रण आयोग करता था। उस वर्ष से सोवियट नियन्त्रण आयोग को राज्य नियन्त्रण मन्त्रालय में परिवर्तित कर दिया गया है।

यद्यपि संविधान में कहा गया है कि मन्त्रिमण्डल के सदस्यों का निर्वाचन सुप्रीम सोवियट करती है जबकि दोनों सदनों की संयुक्त बैठक होती है। तथापि यह

केवल औपचारिकता है। वास्तविक चुनाव साम्यवादी दल करता है। १९४६ के मन्त्रिमण्डल के निर्माण-विषयक विवरण से पता चलता है कि वास्तव में मन्त्रियों के निर्माण की व्यावहारिक विधि यह है कि बाहर जाने वाली सरकार के अध्यक्ष कामरेड स्टालिन ने दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन के अध्यक्ष को एक लिखित रिपोर्ट दी कि सरकार अपनी शक्तियाँ सुप्रीम सोवियट को समर्पित करती है। सुप्रीम सोवियट ने सरकार के परिपत्र को स्वीकार किया और स्टालिन को नई सरकार बनाने का आमन्त्रण सर्वसम्मति से दिया। दूसरी संयुक्त बैठक में अध्यक्ष ने स्टालिन के द्वारा प्रस्तावित सरकार की घोषणा की। प्रतिनिधियों के भाषणों के पश्चात् अध्यक्ष ने घोषणा की कि प्रस्तावित सदस्यों के नामों पर किसी प्रतिनिधि ने आपत्ति नहीं की और न किसी प्रतिनिधि ने मत-विभाजन की माँग की। कामरेड स्टालिन द्वारा प्रस्तावित मन्त्रिमण्डल सर्वसम्मति से स्वीकार किया गया, स्टालिन की सराहना की गई जो कि रूसी मन्त्रिमण्डल का अध्यक्ष और सशस्त्र सेनाओं का मन्त्री था। स्टालिन के साथी वी० एम० मोलोटोव को विदेश मन्त्री नियुक्त किया गया।

मन्त्रिमण्डल की शक्तियाँ (Powers of the Council of Ministers)—
स्टालिन संविधान की धारा ६८ में मन्त्रिमण्डल की शक्तियाँ बताई गई हैं। इसके अनुसार, मन्त्रिमण्डल अखिल-संघ और संघीय गणराज्यों के मन्त्रियों तथा अपने क्षेत्राधिकार की अन्य आर्थिक व सांस्कृतिक संस्थाओं के कार्यों का संचालन तथा उनमें सामंजस्य स्थापित करता है। राष्ट्र की आर्थिक योजनाओं व बजट को कार्यान्वित करता है तथा राज्य की साख और एकाधिकार व्यवस्था को दृढ़ करता है। सार्वजनिक व्यवस्था, राज्य के हितों की रक्षा तथा नागरिकों के अधिकार का रक्षण भी मन्त्रिमण्डल के कार्यों में है। यह विदेशी विषयों में मार्ग-दर्शन करता है। यह निश्चित करता है कि वर्ष में कितने नागरिक सैनिक शिक्षा प्राप्त करें। यह देश की सशस्त्र सेनाओं के सामान्य संगठन का निर्देशन करता है। आवश्यकता होने पर यू० एस० एस० आर० के मन्त्रिमण्डल के आधीन आर्थिक तथा सांस्कृतिक कार्यों तथा प्रतिरक्षा (defence) के लिए विशेष समितियों और केन्द्रीय प्रशासकों (administrators) की नियुक्ति करता है। धारा ६९ के अनुसार, यू० एस० एस० आर० के अधिकार-क्षेत्र में आने वाले आर्थिक तथा प्रशासकीय विषयों से सम्बद्ध होने पर संघीय गणराज्यों के मन्त्रियों के निर्णयों तथा आज्ञाओं को रद्द कर अपने निर्णय तथा आज्ञा को लागू कराने का अधिकार केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल को प्राप्त है। धारा ७३ के अनुसार, यू० एस० एस० आर० के मन्त्री अपने-अपने मन्त्रालय के अधिकार-क्षेत्र के अन्तर्गत मन्त्रिमण्डल के निर्णयों तथा आदेशों को कार्यान्वित करने के लिए आदेश तथा आज्ञाएँ दे सकते हैं और उनका पालन करा सकते हैं। धारा ७५ के अनुसार प्रत्येक मन्त्रालय अपने ही सम्बन्धित प्रशासन को स्वयं अथवा नियुक्त संस्था के द्वारा निर्देश देता है। धारा ७६ के अनुसार संघ गणराज्यों के मन्त्रालय के नियम के अनुसार अपने से सम्बन्धित प्रशासन को निर्देश देते हैं। वे केवल यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट की प्रेजीडियम द्वारा निश्चित की गई सूचियों के अनुसार निश्चित तथा सीमित संख्या के निर्माण-कार्यों का सीधा प्रबन्ध करते हैं। धारा ६६ के

अनुसार, मन्त्रिमण्डल कानूनों को लागू कराने के लिए आदेश तथा निर्णय देता है और देखता है कि उनका उचित प्रकार से पालन हो।

मन्त्रियों का उत्तरदायित्व (Responsibility of Ministers)— संविधान की धारा ६५ के अनुसार, संघ मन्त्रिमण्डल यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट और उसके स्थगन-काल में उसकी प्रेजीडियम के प्रति उत्तरदायी होता है। धारा ७१ के अनुसार यू० एस० एस० आर० की सरकार अथवा यू० एस० एस० आर० के मन्त्री से यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट के किसी सदस्य द्वारा प्रश्न पूछे जाने पर उसका लिखित अथवा मौखिक उत्तर सम्बन्धित सदन में तीन दिन के अन्दर देना होता है। धारा ३१ यह उपबन्ध करती है कि यू० एस० एस० आर० का मन्त्रिमण्डल तथा मन्त्रालय सुप्रीम सोवियट के प्रति उत्तरदायी हैं। आलोचकों के अनुसार संविधान में उक्त उपबन्ध (provision) होने मात्र से ही मन्त्री विधानमण्डल के प्रति उत्तरदायी नहीं हो जाते। समस्त निर्णय साम्यवादी दल की बैठकों में किए जाते हैं और विधानमण्डल उन पर केवल अपनी स्वीकृति की छाप लगा देता है। विधानमण्डल में विरोधी दल न होने के कारण सरकार की आलोचना नहीं होती। मन्त्रियों से केवल सूचनाएँ माँगी जाती हैं और कुछ नहीं। उनको हटाया नहीं जा सकता, क्योंकि उनके विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित नहीं किया जा सकता। कोई वैकल्पिक सरकार नहीं हो सकती। यह कहा जाता है कि “जब मन्त्रिमण्डल सुप्रीम सोवियट को रिपोर्ट देता है तब यह होता है कि केवल सरकारी ग्रुप विधानमण्डल के साथी तथा समर्थक सदस्यों को उन कार्यों का विवरण देता है जो साम्यवादी दल के निरीक्षण में किए गए थे।” प्रो० मुनरो ने रूस के मन्त्रियों के उत्तरदायित्व के विषय में कहा है कि “क्या नया संविधान देश में उत्तरदायी सरकार की स्थापना करता है? इसका उत्तर प्राविधिक रूप में स्वीकारात्मक है। लोक प्रबन्धक परिषद् वास्तव में मन्त्रिमण्डल है। उसके सदस्य कैबिनेट के सदस्यों की भाँति कार्य करते हैं। उनको संघीय संसद् नियुक्त करती है और वे उसके प्रति उत्तरदायी हैं। कागज पर फ्रांसीसी और रूसी मन्त्रिमण्डल में कोई महत्त्वपूर्ण अन्तर नहीं, किन्तु व्यवहार में पर्याप्त अन्तर है। वास्तव में विधानमण्डल मन्त्रियों को नहीं चुनता। वे साम्यवादी दल के पोलिट व्यूरो द्वारा मनोनीत होते हैं जिसको दल का मन्त्री नियुक्त करता है। केवल प्राविधिक रूप को छोड़कर, वे न विधानमण्डल के प्रति उत्तरदायी हैं और न प्रेजीडियम का कोई मन्त्री पदारूढ हो अथवा अपदस्थ हो, इसका निर्णय दल के नेता करते हैं, संसद् के नेता नहीं” (Governments of Europe, pp. 748—49).

Questions for Revision

1. Analyse the constitution and functions of the Council of Peoples' Commissars and compare this body with the Cabinet system in England.
2. “The highest executive and administrative organ of state power is the Council of Ministers”. Discuss.

3. Discuss the relation between the Executive and Legislature in the U. S. S. R. and show how far they are modelled on the Cabinet System.
4. "Probably it does little more than confirm the decisions already made by the Communist party through the Politbureau. Certainly it is hardly the supreme executive authority in more than a formal sense; the Politbureau would leave it no room for such a job." (Ogg). Discuss.
5. "It can be, therefore, said that the Union Government has the external forms or trappings of the Cabinet System but not its reality or substance. It exists more in name than in reality." Discuss.
- *6. What you understand by ministerial responsibility? How is it enforced in Great Britain? Does it exist in the U. S. S. R.?

अध्याय २६

सोवियट न्यायिक व्यवस्था

(The Soviet Judicial System)

सोवियट रूस की वर्तमान न्यायिक व्यवस्था का आधार स्टालिन संविधान का नवाँ अध्याय तथा यू० एस० एस० आर० तथा इकाइयों का न्यायिक कानून है जिसे अगस्त १९३८ में यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट ने मान्यता दी है। प्रोक्योरेटर-जनरल अथवा चीफ पब्लिक प्रोसीक्यूटर देश के न्यायिक प्रशासन में महत्वपूर्ण भाग लेता है।

यह स्मरणीय है कि १९१७ की क्रान्ति के पश्चात् जारशाही के पुराने नियमों को रद्द कर दिया गया क्योंकि उनको गत शासन का ही अङ्ग समझा गया था। जन-न्यायालयों (Peoples' Courts) को मुकदमे तय करने के लिए स्थापित किया गया। किन्तु निर्णय व्यावहारिक ज्ञान के आधार पर अथवा परिस्थितियों के अनुसार किए जाते थे। न्यायालयों के सामने कानून प्रमाण के रूप में उपस्थित नहीं किए जाते थे। कुछ समय पश्चात्, नई परिस्थितियों के अन्तर्गत जनता की आवश्यकताओं के अनुसार देश के कानून बनाने की ओर प्रयास किए गए। फलतः श्रमिक कानून संहिता (Labour Code), घरेलू सम्बन्धों का कानून (Domestic Relation Code), व्यवहार संहिता (Civil Code), फौजदारी कानून (Criminal Code) और कानूनी प्रक्रियाओं के कोड (Procedural Codes) बनाए गए। देश की परिस्थिति में परिवर्तन आने के कारण ये कानून शीघ्र ही आवश्यकताओं को पूरा करने में असफल रहे और आवश्यकता अनुभव कर नई परिस्थितियों के अन्तर्गत देश के कानून को बनाने का निश्चय किया गया और यह कार्य १९३८ में पूरा हुआ।

न्याय-व्यवस्था के विशेष गुण (Main Features of the Judicial System)—(१) सोवियट रूस की न्याय-व्यवस्था के विशेष गुणों की ओर निर्देश किया जा सकता है। पहली स्मरणीय वस्तु यह है कि सोवियट रूस में सब न्यायालय किसी न किसी प्रकार निर्वाचित होते हैं। यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट यू० एस० एस० आर० के सुप्रीम कोर्ट तथा स्पेशल कोर्ट्स (Special Courts) का निर्वाचन पाँच वर्ष के लिए करती है। संघ गणराज्यों (Union Republics) के सुप्रीम कोर्टों का निर्वाचन संघ गणराज्यों की सुप्रीम सोवियटें पाँच वर्ष के लिए करती हैं। स्वायत्त गणराज्यों (Autonomous Republics) के सुप्रीम कोर्टों का निर्वाचन पाँच वर्ष के लिए स्वायत्त गणराज्यों की सुप्रीम सोवियटें करती हैं। इसी प्रकार, प्रादेशिक, क्षेत्रीय, स्वायत्त प्रदेशों के न्यायालयों का निर्वाचन मजदूर जनता

के प्रतिनिधियों की सोवियटें पाँच वर्ष के लिए करती हैं। जिलों की जनता जन-न्यायालयों का निर्वाचन तीन वर्ष के लिए करती है। चुनाव का आधार सार्वजनिक प्रत्यक्ष और समान मताधिकार होता है। चुनाव गुप्त मतदान (secret ballot) से होता है। (धारा १०५-६)।

(२) विभिन्न न्यायालयों में कार्यवाही संघ गणराज्य, स्वायत्त गणराज्य, अथवा क्षेत्र की भाषा में होती है। यदि कोई व्यक्ति उस भाषा को नहीं जानता अथवा समझता तो उसे यह अधिकार है कि दुभाषिये की सहायता से सम्बन्धित विषय को समझे तथा न्यायालय में अपनी भाषा का प्रयोग करे। (धारा ११०)

(३) यू० एस० एस० आर० के समस्त न्यायालयों में, जिन मामलों के लिए अन्यथा उपबन्ध किया गया है, उन्हें छोड़कर और सब मामलों में सार्वजनिक तथा खुली कार्यवाही होती है और अपराधी को अपना पक्ष उपस्थित करने का अधिकार है। (धारा १११)

(४) समस्त न्यायालयों में जनता के असेसर जजों के साथ बैठते हैं, किन्तु उन मामलों में नहीं बैठते जिनका विशेष उल्लेख कानून में हो। १९३८ के कानून के अनुसार प्रथम बार अभियोग आने पर न्यायालय के अध्यक्ष या उस द्वारा नियुक्त व्यक्ति के साथ जनता के दो असेसर बैठते हैं। अपीलीय अभियोगों पर पुनर्विचार न्यायालय के तीन सदस्य करते हैं। जन-न्यायालयों के असेसरों को न्यायाधीशों के समान अधिकार होते हैं। समस्त प्रश्न बहुमत से तय किए जाते हैं। सब वोटों को जज अथवा असेसर बनने का अधिकार है। वोटर जजों और असेसरों को वापिस बुला (recalled) सकते हैं। उनको हटाया भी जा सकता है यदि उनको फौजदारी मुकदमे में अपराधी घोषित किया जाए। साधारणतः वही व्यक्ति न्यायाधीश निर्वाचित होते हैं जिन्हें कानून की शिक्षा मिली होती है।

(५) यू० एस० एस० आर० के सुप्रीम कोर्ट तथा संघ गणराज्यों के सुप्रीम कोर्टों के सिवाय अन्य सब न्यायालयों के निर्णयों की अपील की जा सकती है। अपील स्वयं अपराधी, उसका प्रतिनिधि अथवा प्रोक्योरेटर कर सकता है। रूस में किसी न्यायालय को केवल अपीलीय क्षेत्राधिकार नहीं हैं। नियमानुसार अभियोग दो न्यायिक सीढ़ियों (judicial stages) पार कर सकता है। केवल उन विषयों पर ही पुनर्विचार (review) किया जा सकता है जिनमें अनुचित निर्णय के कारण महान् अन्याय हुआ हो और यू० एस० एस० आर० के प्रोक्योरेटर-जनरल, संघ गणराज्य के प्रोक्योरेटर, यू० एस० एस० आर० के सुप्रीम कोर्ट के अध्यक्ष अथवा यूनिन गणराज्य के सुप्रीम कोर्ट के अध्यक्ष ने विरोध किया हो।

(६) यू० एस० एस० आर० के न्यायालयों से एक अत्यन्त महत्त्वपूर्ण कर्तव्य पूर्ण करने की आशा की जाती है जो अन्य देशों के न्यायालयों का कर्तव्य नहीं है। १९३८ के कानून के अनुसार, रूस में न्यायालयों का यह कर्तव्य है कि "वे यू० एस० एस० आर० के नागरिकों में देश-भक्ति, ठीक प्रकार से सोवियट रूस के कानून पालन, समाजवादी सम्पत्ति की उचित व्यवस्था, श्रमिक अनुशासन, राज्यसम्बन्धी तथा सार्वजनिक कर्तव्यों को सत्यता से पूरा करने की भावना उत्पन्न करने तथा

समाज के नियमों का पालन करने की शिक्षा देंगे। लेनिन तथा स्टालिन के अनुसार, "सोवियट रूस के न्यायालयों का कर्तव्य देश के शत्रुओं, गद्दारों, जासूसों आदि से लड़ना है और नई साम्यवादी व्यवस्था को स्थायी बनाने तथा मजदूर जनता में नया समाजवादी अनुशासन लागू करने के लिए दृढ़ होना है।" एक अन्य लेखक के अनुसार, सोवियट रूस में न्यायालय "समाजवादी सम्पत्ति की रक्षा करने का ज्ञान उत्पन्न करते हैं, राज्य-सम्बन्धी सार्वजनिक कर्तव्यों को ईमानदारी से पूरा करने की भावना उत्पन्न करते हैं, मातृ-भूमि और साम्यवाद के प्रति निष्ठा की भावना उत्पन्न करते हैं।" रिश्कोव के अनुसार, जो १९३८ में न्याय मन्त्री था, "समाजवादी निर्माण और अक्टूबर की समाजवादी क्रान्ति की विजय को सुरक्षित करने के लिए मजदूर वर्ग की डिक्टेटरशिप के पास न्यायपालिका एक महत्वपूर्ण और पैना शस्त्र है। इसी कारण समस्त न्यायिक अधिकारियों तथा स्थानीय दल और सोवियट के समस्त अङ्गों का कर्तव्य न्यायपालिका के अङ्गों को ठीक प्रकार से संगठित करना है। उनका कर्तव्य है कि उनके कार्य को सुधारने के लिए नये, ईमानदार और समाजवाद के प्रबल समर्थक, दल के भीतर और बाहर के बोलशेविकों को न्यायिक अङ्गों के लिए चुने।" कालिनिन (Kalinin) के अनुसार, रूस के न्यायालयों का कर्तव्य जनता के हृदय में तथा आर्थिक क्षेत्र में पूंजीवाद को नष्ट करना है। पुनः उसी के अनुसार "यदि न्यायाधीश अच्छा मार्क्सवादी, द्वन्द्ववादी (dialectician), अनुभवी एवं व्यावहारिक कार्यकर्ता, सम्य तथा सुशिक्षित है, तो यह निश्चय से कहा जा सकता है कि उसके निर्णयों तथा आदेशों में से ९९% राजनैतिक महत्व के होंगे, सोवियट कानून के प्रचार के सबसे अच्छे रूप होंगे, तथा दल के प्रचार का साधन होंगे। यदि न्यायाधीश साधारण मार्क्सवादी है जो कि दल के निर्णयों को नहीं जानता, दल के निर्णयों के लिए नहीं लड़ सकता और स्थानीय संगठनों से प्रभावित हो जाता है तो वह किसी काम का नहीं है।" विशिन्सकी के अनुसार, "प्रत्येक राज्य की न्यायपालिका प्रभावी वर्ग के अधिकारों के लिए संघर्ष करने में प्रबल भाग लेती है। न्यायपालिका इस अथवा उस देश में, प्रभावी राजनैतिक तथा सामाजिक सम्बन्धों को दृढ़ करने का शक्तिशाली साधन है जो किसी समाज के प्रबल (dominant) वर्ग के हितों को प्रकट करती है।" पोलिअन्सकी के अनुसार, "यह स्वयं स्पष्ट है कि न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता उनको राजनैतिक निर्देशों (political directives) के पालन करने के कर्तव्य से मुक्ति नहीं देती जोकि वास्तव में सोवियट कानून के विपरीत नहीं जा सकते तथा कानून बनाने वाली जनता की इच्छा (will) को प्रकट करते हैं और जिसका निर्देशन मजदूरों की डिक्टेटरशिप ने किया है।" पुनः मन्त्री रिश्कोव (Rychkov) के अनुसार, "न्यायालयों के निर्वाचन से हमारे न्यायिक अंगों को अपरिमित शक्ति प्राप्त होगी और मजदूर वर्ग के हाथों में सोवियट न्यायपालिका अधिक शक्तिशाली शस्त्र होगी। सरकार तथा स्टालिन के निकटतम साथियों द्वारा सोवियट न्यायपालिका की दैनिक सहायता करना और उसकी ओर ध्यान देना उसके लिए गारन्टी है।" और "राज्य माँग करता है कि इसके समस्त न्यायालय समाज के शत्रुओं के विरोध में निर्दय संघर्ष आरम्भ करेंगे। गद्दार ट्राट्स्की के समर्थकों और

बुखारिन के समर्थकों को हटाकर और समाप्त करके, न्यायालय देश के प्रति अपने कर्तव्य का पालन करेंगे।

(७) सोवियट न्यायिक व्यवस्था की प्रशंसा अराजनैतिक अभियोगों के सम्बन्ध में ही की जा सकती है। किन्तु राजनैतिक अभियोगों में वह पूरी तरह स्वेच्छाचारी और निर्दयतापूर्ण है। यह स्वीकार किया जाता है कि ऐसे अभियोगों में सोवियट न्यायालयों के “निर्णय तथा दण्ड समाजवाद के शत्रुओं को क्रूरता से मारते हैं।” स्टालिन संविधान की धारा १३३ के अनुसार, यू० एस० एस० आर० के प्रत्येक नागरिक का पवित्र कर्तव्य देश की रक्षा करना है। मातृभूमि से द्रोह—भक्ति की शपथ को तोड़ना, शत्रु को भेद बताना, राज्य की सैनिक शक्ति को कमजोर करना, जासूसी करना—सबसे अधिक घृणित अपराध के नाते कानून की समस्त कठोरता के साथ दण्डनीय है। धारा १३१ के अनुसार, सार्वजनिक तथा राज्य समाजवादी सम्पत्ति के विरुद्ध अपराध करने वाले व्यक्ति देश के शत्रु हैं और उनके साथ वैसा ही व्यवहार किया जाना चाहिये। पहले रूस में मृत्यु-दण्ड को समाप्त कर दिया गया था किन्तु अब वह दण्ड गुप्तचरों, देशद्रोहियों और विध्वंसकों को दिया जा सकता है।

(८) रूस में प्राइवेट प्रैक्टिस करने वाले वकील नहीं हैं। अपराधी की कानूनी रक्षा करने के लिए न्यायालय अधिवक्ताओं (Advocates) का प्रबन्ध करता है।

न्यायालयों का संगठन (Organisation of Courts)—स्टालिन संविधान की धारा १०२ के अनुसार, यू० एस० एस० आर० में न्याय का प्रबन्ध यू० एस० एस० आर० का सुप्रीम कोर्ट, संघ गणराज्यों के सुप्रीम कोर्ट, स्वायत्त गणराज्यों, जनपदों, प्रदेशों, स्वायत्त प्रदेशों तथा क्षेत्रों के न्यायालय, विशेष न्यायालय तथा जन-न्यायालय करते हैं।

जन-न्यायालय (Peoples' Courts)—जन-न्यायालयों का निर्वाचन जिले के नागरिकों द्वारा सार्वजनिक प्रत्यक्ष और समान मताधिकार के आधार पर गुप्त मतदान विधि से तीन वर्ष के लिए होता है। ये पूरी तरह आरम्भिक क्षेत्राधिकार के न्यायालय हैं और दीवानी तथा फौजदारी के अधिकतर अभियोग उनके सामने लाये जाते हैं। दीवानी क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत सम्पत्ति, श्रमिक कानून, तलाक पर स्त्री को रोटी-कपड़ा देना तथा उत्तराधिकार आते हैं। फौजदारी क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत किसी के जीवन, स्वास्थ्य, स्वतन्त्रता और सम्मान के विरुद्ध अपराध, सम्पत्ति अपराध, सेवा अपराध (Service Crimes) तथा प्रशासन-व्यवस्था के विरुद्ध अपराध आते हैं। प्रत्येक जिले में जन-न्यायालयों की संख्या सम्बन्धित यूनियन गणराज्य, अथवा स्वशासित गणराज्य का मन्त्रिमण्डल निश्चित करता है। यह सम्बन्धित क्षेत्र के न्याय-मन्त्री की प्रार्थना पर स्थापित किया जाता है। जन-न्यायालय की सहायता के लिए असेसर होते हैं। किन्तु, असेसरों को प्रति वर्ष १० दिन से अधिक उपस्थित होने के लिए नहीं कहा जाता। जन-न्यायालयों के न्यायाधीशों का यह कर्तव्य है कि समय-समय पर अपने कार्यों तथा जन-न्यायालय के कार्यों से वोटरों को परिचित कराये।

प्रादेशिक, या जनपदीय और क्षेत्रीय न्यायालयों, स्वायत्त प्रदेशों के न्यायालयों.

स्वायत्त गणराज्य के सुप्रीम कोर्टों को क्रान्ति-विरोधी अपराधों, यू० एस० एस० आर० के लिए विशेष भयजनक अभियोगों, राज्य प्रशासन के विरुद्ध अपराध, समाजवादी सम्पत्ति को चुराने के और महत्वपूर्ण प्रशासकीय तथा आर्थिक अपराधों के अभियोगों को सुनने के आरंभिक क्षेत्राधिकार हैं। दीवानी क्षेत्राधिकार में राज्य और सार्वजनिक संस्थाओं, व्यवसायों और संगठनों के अभियोग आते हैं। इनमें से प्रत्येक न्यायालय में अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, सदस्य और जनता के असेसर होते हैं।

संघ गणराज्य का सुप्रीम कोर्ट (Supreme Court of Union Republic)—संघ गणराज्य का सर्वोच्च न्यायिक अंग सुप्रीम कोर्ट है। इसका कार्य समस्त यूनियन गणराज्य तथा उसकी विभिन्न इकाइयों के न्याय-प्रशासन की देख-भाल (super-vision) करना है। यह प्रोक्वोरेटर-जनरल अथवा यू० एस० एस० आर० के सुप्रीम कोर्ट के अध्यक्ष, अथवा यूनियन गणराज्य के प्रोक्वोरेटर अथवा उसके सुप्रीम कोर्ट के अध्यक्ष के कहने पर किया जाता है। गणराज्य के किसी भी न्यायालय के निर्णय को यूनियन गणराज्य का सुप्रीम कोर्ट रद्द कर सकता है, इसको महत्वपूर्ण दीवानी तथा फौजदारी के अभियोगों में आरंभिक (original) क्षेत्राधिकार हैं।

यू० एस० एस० आर० का सुप्रीम कोर्ट—यह देश का सर्वोच्च न्यायिक अंग है और पाँच वर्ष के लिए निर्वाचित होता है। यह यू० एस० एस० आर० तथा यूनियन गणराज्यों के न्यायिक अंग का पर्यवेक्षण (supervision) करता है। अत्यन्त महत्वपूर्ण दीवानी तथा फौजदारी अभियोगों का यह आरंभिक न्यायालय है। सुप्रीम कोर्ट में एक अध्यक्ष, उपाध्यक्ष तथा कई सदस्य होते हैं। १९३८ में सुप्रीम कोर्ट के न्यायाधीशों की संख्या ४५ थी किन्तु १९४६ में बढ़ाकर ६८ कर दी गई। सुप्रीम कोर्ट के पाँच विभिन्न विभाग हैं—“फौजदारी (Criminal Collegium) व्यवहार (Civil Collegium), सैनिक, रेलवे और जल-यातायात। आरम्भिक क्षेत्राधिकार में कार्य करते समय न्यायालय में जनता के दो असेसर और न्यायालय का एक सदस्य बैठता है। किन्तु जब यह राजस्व न्यायालय (Court of Revenue) के नाते कार्य करता है तब इसमें न्यायालय के ३ सदस्य होते हैं। यू० एस० एस० आर० के सुप्रीम कोर्ट का अध्यक्ष अभियोग की सुनवाई के समय प्रत्येक विभाग की अध्यक्षता कर सकता है। वह यू० एस० एस० आर० अथवा यूनियन गणराज्य के किसी न्यायालय की सूची में से किसी अभियोग को हटा सकता है और सुप्रीम कोर्ट की फुल बैंच के सम्मुख अपना कथन पेश करने का अधिकार रखता है। सुप्रीम कोर्ट को सदा प्रशासन का अंग माना गया है। यह सरकार के ऊपर अथवा स्वतन्त्र अंग नहीं है। सुप्रीम कोर्ट के न्यायाधीश केवल उन व्यक्तियों को बनाया जाता है जिन्होंने साम्यवादी सिद्धान्तों और कार्यक्रम में अपना पूर्ण विश्वास सिद्ध किया हो। डिब्लो (Diablo) के अनुसार, “यू० एस० एस० आर० के सुप्रीम कोर्ट के निर्णयों की कोई स्वतन्त्र शक्ति नहीं है क्योंकि उसके निर्णय यू० एस० एस० आर० की प्रेजीडियम और सी० ई० सी० (Central Executive Committee), केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति द्वारा पुष्टि के विषय हैं।” तुरुबिनर के अनुसार, “संयुक्त-राज्य अमेरिका में सुप्रीम कोर्ट को संविधान की रक्षा करने के लिए कानूनों की वैधता

(constitutionality) को सत्यापित करने (verification) का काम दिया है। हम—शक्ति को केन्द्रित करने के विचार से—यह कार्य केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति और इसके प्रेजीडियम को सौंपते हैं। संघीय सुप्रीम कोर्ट केवल परामर्श देता है।”

यह ध्यान देने योग्य बात है कि यू० एस० एस० आर० के सुप्रीम कोर्ट को न्यायिक पुनर्विलोकन (Judicial Review) की शक्ति नहीं है। वह किसी कानून को अवैधानिक अथवा अवैध घोषित नहीं कर सकता।

विशेष न्यायालय (Special Courts)—रूस के विशेष न्यायालय का निर्देश किया जा सकता है। ऐसे न्यायालयों के उदाहरण तरुण न्यायालय (juvenile), भूमि न्यायालय (land courts), विवाचन न्यायालय (courts of arbitration) तथा सैनिक न्यायालय हैं। सैनिक न्यायालय में केवल सैनिकों के अभियोग ही नहीं सुने जाते, किन्तु कभी-कभी सैनिक न्यायालय नागरिकों के अभियोग भी सुनते हैं। इन न्यायालयों में अपराधी की सुनवाई ठीक प्रकार से नहीं होती। यद्यपि संविधान ने प्रत्येक नागरिक को सफाई उपस्थित करने का अधिकार दिया है किन्तु राजनैतिक अपराधों के अभियोगों में यह अधिकार नाटक मात्र हो जाता है। बन्दी प्रत्यक्षीकरण लेख (Writ of Habeas Corpus) के लिए कोई उपबन्ध (provision) नहीं है और इसलिए व्यक्ति को जेल से छुड़ाने का कोई साधन नहीं, चाहे उसे बिल्कुल अन्याय से जेल में भेजा गया हो अथवा उसको कारावास में भेजना देश के कानून के विरुद्ध हो। नियमित रूप से जूरी द्वारा सुनवाई नहीं होती। विशेष सैनिक ट्रिब्युनलों की आवश्यकता “यू० एस० एस० आर० की सैनिक शक्ति को दृढ़ करने और सैनिक अनुशासन को शक्तिशाली करने के लिए है।” विशेष लाइन न्यायालयों (Special Line Courts) का निर्माण रेलवे और जल-यातायात व्यवस्था की दशाओं के अनुसार किया जाता है।

विवाचन ट्रिब्युनल (Arbitration Tribunal)—रूस में बहुत से अभियोग पंच ट्रिब्युनलों द्वारा निबटारे जाते हैं। सरकार इन ट्रिब्युनलों को दो अथवा अधिक राज्य-व्यवसायों के झगड़े निबटाने के लिए नियुक्त करती है।

वकील (Lawyers)—ध्यान रहे कि वकील रूस की न्याय-व्यवस्था में महत्त्वपूर्ण योग नहीं देते। इसका कारण यह है कि साम्यवादी वकीलों को पूँजीपतियों का चिन्ह समझते हैं। फल यह है कि न्यायाधीश को ही गवाह और अपराधी दोनों से प्रश्न पूछने पड़ते हैं।

प्रोक्योरेटर-जनरल तथा प्रोब्योरेटर—स्टालिन संविधान की धारा ११३ तथा ११४ के अनुसार रूस के प्रोक्योरेटर-जनरल को उच्चतम निरीक्षण की शक्ति अर्थात् यह शक्ति प्राप्त है कि वह देखे कि यू० एस० एस० आर० के अधिकारी, नागरिक, मन्त्रालय तथा उनके अधीनस्थ कर्मचारी कानून का ठीक-ठीक पालन करते हैं। उनको सुप्रीम सोवियट के द्वारा सात वर्ष के लिए नियुक्त किया जाता है। प्रोक्योरेटर-जनरल यूनियन गणराज्यों, जनपदों, प्रदेशों, स्वायत्त गणराज्यों तथा प्रदेशों के प्रोक्योरेटरों की नियुक्ति पाँच वर्ष के लिए करता है। क्षेत्र, नगर, तथा जिले के

प्रोक्वोरेटरों की नियुक्ति यूनियन गणराज्यों के प्रोक्वोरेटर पाँच वर्ष के लिए करते हैं और ये यू० एस० एस० आर० के प्रोक्वोरेटर-जनरल की स्वीकृति के विषय हैं। प्रोक्वोरेटर के कार्यालय के अधिकारी अपना कार्य स्थानीय अंगों से पूरी तरह स्वतन्त्र रहकर करते हैं। वे केवल यू० एस० एस० आर० के प्रोक्वोरेटर-जनरल के अधीन होते हैं।

यह ध्यान रहे कि रूस में प्रोक्वोरेटर का पद साम्यवादी शासन आरम्भ होने के समय में ही शुरू हो गया था। उस समय इसका सम्बन्ध केवल यू० एस० एस० आर० के सुप्रीम कोर्ट से था। यह स्वतन्त्र अंग नहीं था जिसका कर्तव्य समस्त रूस के प्रोक्वोरेटरों को निर्देश देना तथा उनके कार्य में सामंजस्य करना होता। स्थानीय प्रोक्वोरेटर यूनियन गणराज्यों के प्रोक्वोरेटरों के अधीन होते थे जो गणराज्य की न्यायिक परिषद् के सदस्य थे। १९३३ में, यू० एस० एस० आर० के प्रोक्वोरेटर के पद को यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट से पृथक् कर स्वतन्त्र किया गया। स्टालिन संविधान के अनुसार पुनः परिवर्तन किए गए। प्रोक्वोरेटर की सात वर्ष की पदावधि को निम्न शब्दों में न्यायोचित ठहराया गया है। “संविधान द्वारा स्थापित समस्त पदों में इसकी लम्बी पदावधि रखने की व्याख्या यह वास्तविकता करती है कि वह अंग जिसका कार्य वैधानिकता तथा नेतृत्व की स्थायिता का निरीक्षण (supervision) है, विशेष महत्त्व का होता है। कानूनों की स्थायिता (stability) के लिए कानूनों को प्रकाशित कराना ही आवश्यक नहीं बल्कि उनको लागू करना भी आवश्यक है। और कानून के लागू होने का निरीक्षण करना प्रोक्वोरेटर का बुनियादी कर्तव्य है।

यू० एस० एस० आर० के प्रोक्वोरेटर-जनरल का कार्यालय अत्यधिक केन्द्रीकृत (highly centralised) है। यह एक आदमी के प्रबन्ध के सिद्धान्त पर कार्य करता है। प्रोक्वोरेटर-जनरल मन्त्रिमण्डल का सदस्य नहीं होता। वह न्याय मन्त्री अथवा किसी मन्त्री के भी अधीन नहीं होता। वह एक स्वतन्त्र व्यक्ति है जो रूस की सुप्रीम सोवियट के अधीन है। गुलन्स्की (Golunsky) के अनुसार, “कोई भी विभागीय प्रभाव प्रोक्वोरेटर को उन कठिन कार्यों को पूरा करने में प्रभावित नहीं कर सकता जो उसे सौंपे गए हैं।” उसका कर्तव्य यह देखना है कि लोगों को देश के कानून के अनुसार न्याय मिले और जब अन्याय हो, तब उसका कर्तव्य न्यायालय को यह बात बताना और त्रुटि को ठीक कराना है। उसके कार्य में युवक संगठन—कोमसोमोल (Komsomol) ट्रेड यूनियनों, कारखाने और ग्राम के प्रतिनिधि सहायता देते हैं।

प्रोक्वोरेटर-जनरल की स्थिति का वर्णन इन शब्दों में किया गया है। “फौजदारी के अभियोगों की जाँच-पड़ताल अथवा आरम्भ करने में, न्यायालयों में मुकदमा चलाने में, शिकायतों की जाँच करने में, शक्ति के किसी अंग के नियम विरुद्ध निर्णयों का विरोध करने में सोवियट प्रोक्वोरेटर समाजवादी न्याय-व्यवस्था का संरक्षक, साम्यवादी दल और सोवियट अधिकार की नीति का वाहक और समाजवाद के निमित्त लड़ने वाला होता है।

Questions for Revision

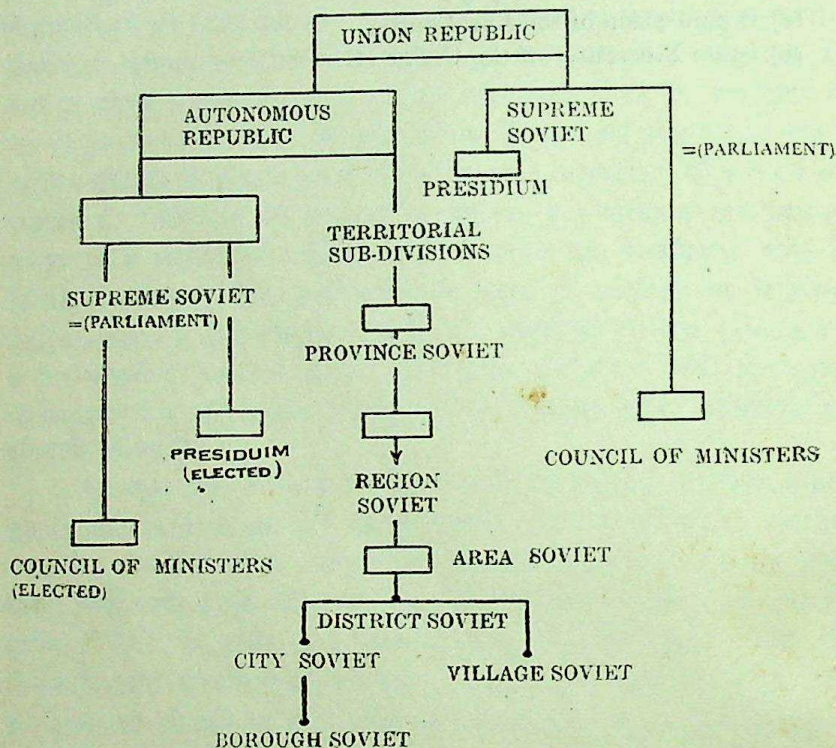
1. Discuss the judiciary under the U. S. S. R. Constitution.
2. What are the distinguishing features of the Soviet Judiciary ? Describe its organisation.
3. How far is the judiciary independent in Soviet Russia ?
4. The judiciary in Russia "is a part of the regular administration." (Munro). Discuss.
5. Write notes on the following :
 - (a) Organisation of the Law Courts,
 - (b) State Prosecutor of the U. S. S. R.

अध्याय २७

यूनियन गणराज्य का प्रशासन

(Administration of the Union Republics)

सोवियट रूस की इकाइयाँ (Units of Soviet Russia) स्टालिन संविधान



की धारा १३ के अनुसार यू० एस० एस० आर० में निम्न १६ यूनियन गणराज्य हैं—

१. रूस का सोवियट संघात्मक समाजवादी गणराज्य (The Russian Soviet Federative Socialist Republic) ।

२. यूक्रेनियन सोवियट समाजवादी गणराज्य (The Ukrainian Soviet Socialist Republic) ।

३. बाइलोरोशियन सोवियट समाजवादी गणराज्य (The Byelo Russian Soviet Socialist—Republic) ।

४. अजरबैजान सोवियट समाजवादी गणराज्य (The Azerbaijan Soviet Socialist Republic) ।

५. उजबैक सोवियट समाजवादी गणराज्य (The Uzbek Soviet Socialist Republic) ।

६. कजाक सोवियट समाजवादी गणराज्य (The Kazakh Soviet Socialist Republic) ।

७. जार्जियन सोवियट समाजवादी गणराज्य (The Georgian Soviet Socialist Republic) ।

८. लिथुआनियन सोवियट समाजवादी गणराज्य (The Lithuanian Soviet Socialist Republic) ।

९. मोल्डेवियन सोवियट समाजवादी गणराज्य (The Moldavian Soviet Socialist Republic) ।

१०. लैटवियन सोवियट समाजवादी गणराज्य (The Latvian Soviet Socialist Republic) ।

११. किरगीज सोवियट समाजवादी गणराज्य (The Kirghiz Soviet Socialist Republic) ।

१२. ताजिक सोवियट समाजवादी गणराज्य (The Tajik Soviet Socialist Republic) ।

१३. आर्मीनियन सोवियट समाजवादी गणराज्य (The Armenian Soviet Socialist Republic) ।

१४. तुर्कमेन सोवियट समाजवादी गणराज्य (The Turkmen Soviet Socialist Republic) ।

१५. एसटोनियन सोवियट समाजवादी गणराज्य (The Estonian Soviet Socialist Republic) ।

१६. करेलो-फिनिश सोवियट समाजवादी गणराज्य (The Karelo-Finnish Soviet Socialist Republic) ।

धारा २२ के अनुसार, रूस के सोवियट संघात्मक समाजवादी गणराज्य में अल्ताई (Altai), क्रासनोदर (Krasnodar), क्रासनोयार्क (Krasnoyarsk), प्रीमो-रये (Primorye), स्टावरोपोल (Stavropol), और ख़ाबारोवस्क जनपद (Khabarovsk Territories), अमुर (Amur), आर्चेन्जेल्स्क (Archangelsk), अस्त्राखान (Astrakhan), ब्र्यान्स्क (Bryansk), वेलीक्यू-लुकी (Velikiye Luki), व्लाडिमिर (Vladimir), वोलोग्डा (Vologda), वोरोनेज (Voronezh), गोर्की, गोजनी, इवानोव इकुटस्क, कालिनिनग्राड, कालिनिन कालुगा, केमेरोवो, किरोव, कोस्ट्रोमा, क्रीमिया, क्यूबीशेव, कुर्गान, कुर्स्क, लेनिनग्राड, मोलोटोव, मास्को, मुर्मांस्क, नोवगोरोड, नोवो-सीबीर्स्क, ओमस्क, ओरेल, पेन्ज़ा, प्सकोव, रोस्टोव, रयाज़ान, साराटोव, सखालिन, स्वेर्डलोव्स्क, स्मोलेन्स्क, स्टालिनग्राड, टाम्बोव टोम्स्क, तुला (Tula), ट्यूमैन यूल्यानोव्स्क, चेल्याबीन्स्क, चीटा, च्कालोव (Chkalov) और यारोस्लावल प्रदेश; तातार,

बाशकीर, डागिस्तान, बुरयात मंगोलियन, कावाडिनियन, कोमी, मारी, सोडोवियन, नॉर्थ ओसेटियन, उडमर्ट, चुवास और याकूट स्वायत्त गणराज्य (Autonomous Soviet Socialist Republic); अडिसी, कोरोनो अल्टाई, ज्यूइश, दूवा, खाकास और चिकीज़ स्वायत्त प्रदेश (Autonomous Regions) हैं। यह ध्यान रहे कि आर० एस० एफ० एस० आर० (R. S. F. S. R.) में यू० एस० एस० आर० का ३/४ क्षेत्र शामिल है और वह दुनिया के क्षेत्रफल का १/८ से अधिक है। यू० एस० एस० आर० की आघे से अधिक जनसंख्या आर० एस० एफ० एस० आर० में रहती है। १९५१ में आर० एस० एफ० एस० आर० में १२ स्वायत्त गणराज्य, और ६ स्वशासित प्रदेश थे। वास्तव में १९१८ का संविधान आर० एस० एफ० एस० आर० का संविधान था। उसकी राजधानी मास्को है।

धारा २३ के अनुसार यूक्रेनियन समाजवादी गणराज्य में विनिट्सा, वोल्ही-निय्रा, वोरोशिलोवग्राड, डिनेप्रोपेट्रोव्स्क, डोहोबिच, जीटोमीर, ट्रान्स्कार्पेथियन, जीपो-रोज़ी (Zaporozhy), इस्माइल, कैमेन्ट्स पोडोल्स्क, कीव, किरोवोग्राड, ल्वोव, निको-लायव, ओडेसा, पोल्टावा, रोवनो, स्टालिनो, स्टानिसला, सूमी, टर्नोपोल, खारकोव, खेरसन, चेरनिगोव और चेरनोव्टसी प्रदेश हैं।

धारा २४ के अनुसार, अज़रबैजान सोवियट समाजवादी गणराज्य में नैखीशेवन स्वशासित सोवियट समाजवादी गणराज्य और नेगोनों काराबख स्वशासित प्रदेश शामिल हैं।

धारा २५ के अनुसार, जार्जियन सोवियट समाजवादी गणराज्य में अबखाज़ियन और अदज़ार के स्वशासित सोवियट समाजवादी गणराज्य और दक्षिणी ओस्टेनियन स्वशासित प्रदेश हैं।

उज़बेक इकाई में बुखारा, कश्क दरिया, नामनगन, समरकन्द, सुर्खी-दरिया ताशकन्द, फ़र्गाना और खोरेज़्म प्रदेश और काराकाल्पक स्वशासित सोवियट समाजवादी गणराज्य हैं। (धारा २६)

ताजिक में गार्म, कुल्याव, लेलिनाबाद, स्टालिनग्राड प्रदेश और गोनों बद-ख़शान स्वशासित प्रदेश हैं। (धारा २७)

कज़ाक में अकमोलिन्सक, अक्ट्यूबिन्सक, अल्माअटा, पूर्वी काज़ख़स्तान, गुरीव, ज़ामबुल, पश्चिमी कज़ाक़स्तान, कारागन्डा, कज़ील औरडा, कोकचेतव, कुस्तानल, पाव-लोडर, उत्तरी कज़ाक़स्तान, सेमीपालटिस्क, टालडी-कुरगान और दक्षिणी कज़ाक़स्तान के प्रदेश हैं। (धारा २८)

बाइलो-रशियन इकाई में बरानो वीची, बोब्रूइस्क, ब्रैस्ट, वाइट्स्क, गोमेल, ओडनो, मिन्स्क, मोघील्व, मोलोडैक्नो, पिन्सक, पोलोत्स्क प्रदेश हैं। (धारा २९)

तुर्कमेन सोवियट समाजवादी गणराज्य में अशखाबाद, मैरी, ताशोज़ और कार्ड-जोयू प्रदेश हैं। (धारा २९ क)

किरगीज़ इकाई में उज़्हालालाबाद, इस्सीक्कुल, ओश, ताल्स, टेनशान और फ़ुन्जे प्रदेश हैं। (धारा २९ ख)

लिथुआनियन इकाई में विल्निअस, कोनास, क्लेपिडा और सियालीआई

(Sialiai) प्रदेश हैं। (धारा २६ ग)

यूनियन गणराज्यों की स्थिति (Position of Union Republics)—धारा १५ के अनुसार, यूनियन गणराज्यों की प्रभुसत्ता (Sovereignty) केवल चौदहवीं धारा के क्षेत्रों तक सीमित है और इन सब क्षेत्रों के बाहर प्रत्येक यूनियन गणराज्य का स्वतन्त्र प्राधिकार (authority) है। यू० एस० एस० आर० यूनियन गणराज्यों के सत्ताधिकारों की रक्षा करता है।

धारा १६ व्यवस्था करती है कि प्रत्येक यूनियन गणराज्य का अपना संविधान है जिसमें गणराज्य की मुख्य विशेषताओं पर ध्यान दिया गया है और यू० एस० एस० आर० के संविधान के पूर्णतया अनुरूप है। धारा १७ के अनुसार, प्रत्येक यूनियन गणराज्य यू० एस० एस० आर० से पृथक् हो सकता है। यूनियन गणराज्य की सीमा उसकी इच्छा के विपरीत नहीं बदली जा सकती (धारा १८)। धारा १८ क के अनुसार प्रत्येक यूनियन गणराज्य को अधिकार है कि वह किसी विदेश से सम्बन्ध स्थापित कर सकता है अथवा संबिधायी कर सकता है तथा दूत भेज सकता है। प्रत्येक यूनियन गणराज्य की अपनी सेना होती है (धारा १८ ख)। यू० एस० एस० आर० के कानून प्रत्येक यूनियन गणराज्य में एक सी शक्ति रखते हैं (धारा १९)। धारा २० के अनुसार संघ तथा यूनियन गणराज्य के कानूनों में प्रतिकूलता होने पर संघीय कानून ही लागू रहता है।

यू० एस० एस० आर० के नागरिकों के लिये एक सी संघीय नागरिकता (uniform union citizenship) स्थापित की गई है। प्रत्येक यूनियन गणराज्य का नागरिक यू० एस० एस० आर० का भी नागरिक होता है (धारा २१)। इसी प्रकार की व्यवस्था स्विस संविधान में भी है जहाँ कि किसी कैंटन का नागरिक स्विस संघ का नागरिक होता है।

यूनियन गणराज्यों में राज्य शक्ति के उच्च अंग (Higher Organs of State Power in Union Republics)—धारा ५७ के अनुसार यूनियन गणराज्य में राज्य-शक्ति का सर्वोच्च अंग यूनियन गणराज्य की सुप्रीम सोवियट है। इसको यूनियन गणराज्य के नागरिक चार वर्ष के लिए चुनते हैं। प्रतिनिधित्व का आधार सम्बन्धित गणराज्य के संविधान द्वारा स्थापित किया जाता है (धारा ५८)। यूनियन गणराज्य का विधायी अंग (legislative organ) सुप्रीम सोवियट ही है (धारा ५९)। गणराज्य की सुप्रीम सोवियट उसका संविधान अंगीकार करती है (adopts) और स्टालिन संविधान की सोलहवीं धारा के अनुसार उसका संशोधन करती है (amends)। धारा १६ व्यवस्था करती है कि यूनियन गणराज्य का संविधान यू० एस० एस० आर० के संविधान के पूर्ण अनुरूप बनाया जाना चाहिए। सुप्रीम सोवियट स्वशासित गणराज्यों के संविधानों की पुष्टि करती है और उनकी सीमाएँ निश्चित करती है। यह गणराज्य की आर्थिक आयोजना और बजट को मान्य करती है। यह यूनियन गणराज्य के न्यायिक अंग द्वारा दिए गए दण्ड को क्षमा करने और राजनैतिक अपराधियों को क्षमा करने के अधिकार का प्रयोग करती है। यह यूनियन गणराज्य के अन्तर्राष्ट्रीय प्रतिनिधित्व के प्रश्न को तय करती है और गणराज्य के सैन्य संगठन की

व्यवस्था करती है (धारा ६०)। यह यूनियन गणराज्य की सुप्रीम सोवियट के प्रेजीडियम को निर्वाचित करती है जिसमें यूनियन गणराज्य की सुप्रीम सोवियट के अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, सचिव और सदस्य होते हैं। धारा ६१ के अनुसार यूनियन गणराज्य के संविधान के द्वारा प्रेजीडियम की शक्तियाँ निश्चित की गई हैं। यूनियन गणराज्य की सुप्रीम सोवियट अपनी कार्यवाही चलाने के लिए एक अध्यक्ष तथा एक उपाध्यक्ष का निर्वाचन करती है (धारा ६२)। यह यूनियन गणराज्य की सरकार अर्थात् मन्त्रिमण्डल को नियुक्त करती है (धारा ६३)।

मन्त्रिमण्डल (Council of Ministers)—धारा ७६ के अनुसार यूनियन गणराज्य की सर्वोच्च कार्यकारी तथा प्रशासकीय राज्य-शक्ति का अंग यूनियन गणराज्य का मन्त्रिमण्डल है। मन्त्रिमण्डल सुप्रीम सोवियट के प्रति उत्तरदायी है और सुप्रीम सोवियट के स्थगन काल में यूनियन गणराज्य की सुप्रीम सोवियट के प्रेजीडियम के प्रति उत्तरदायी है (धारा ८०)। मन्त्रिमण्डल यू० एस० एस० आर० और यूनियन गणराज्य के कानूनों के आधार पर आज्ञाएँ और निर्णय देता है और उनको कार्यान्वित कराता है (धारा ८१)। यूनियन गणराज्य के मन्त्रिमण्डल को अधिकार है कि अपने स्वशासित गणराज्यों के मन्त्रिमण्डलों के निर्णयों और आज्ञाओं को निलम्बित (suspend) कर सके तथा जनपदों, प्रदेशों और स्वशासित प्रदेशों की प्रतिनिधि संस्थाओं की कार्यकारिणियों के निर्णयों और आदेशों को रद्द कर सके (धारा ८२)। यूनियन गणराज्य का मन्त्रिमण्डल यूनियन गणराज्य की सुप्रीम सोवियट द्वारा नियुक्त किया जाता है। इसमें मन्त्रिमण्डल के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष, राज्य योजना आयोग का अध्यक्ष, मन्त्री, कला-प्रशासन का प्रमुख तथा शिक्षा और संस्कृति विभागों के अध्यक्ष होते हैं (धारा ८३)। यूनियन गणराज्य के मन्त्री उन कार्यों के प्रशासन का निर्देशन करते हैं जो यूनियन गणराज्य के क्षेत्राधिकार से आते हैं (धारा ८४)। प्रत्येक मन्त्री अपने मन्त्रालय के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत यू० एस० एस० आर० तथा यूनियन गणराज्यों के कानूनों के आधार तथा अनुसरण पर और केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल तथा यूनियन गणराज्य के मन्त्रिमण्डल के निर्णयों तथा आदेशों और यूनियन—यू० एस० एस० आर० के गणराज्य मन्त्रालयों की आज्ञाओं को कार्यान्वित करने के लिए आदेश और आज्ञाएँ देता है। (धारा ८५)

धारा ८६ के अनुसार यूनियन गणराज्यों के मन्त्रालय या तो यूनियन गणराज्यात्मक हैं अथवा गणराज्यात्मक। यूनियन गणराज्य का प्रत्येक मन्त्रालय अपने से सम्बन्धित प्रशासन का निर्देशन करता है और यूनियन गणराज्य के मन्त्रिमण्डल तथा यू० एस० एस० आर० के सम्बन्धित मन्त्रालय दोनों के प्रति उत्तरदायी है (धारा ८७)। गणराज्य का मन्त्रालय अपने से सम्बन्धित प्रशासन का प्रबन्ध करता है और प्रत्यक्ष रूप में यूनियन गणराज्य के मन्त्रिमण्डल के प्रति उत्तरदायी है (धारा ८८)।

स्मरण रहे कि यद्यपि ऐसा मालूम होता है कि यूनियन गणराज्यों को पर्याप्त स्वशासन प्राप्त है किन्तु वास्तव में उस पर पर्याप्त प्रतिबन्ध हैं। केन्द्रीय सरकार इकाई सरकार पर काफी प्रभाव रखती है। वह केवल नीतियों का निर्धारण नहीं करती प्रत्युत उनको कार्यान्वित करने की विधि भी तय कर देती है।

स्वशासित गणराज्य (Autonomous Republics)—स्वशासित सोवियत समाजवादी गणराज्य में राज्य-शक्ति का सर्वोच्च अंग स्वशासित गणराज्य की सुप्रीम सोवियट है (धारा ८६)। सुप्रीम सोवियट का निर्वाचन चार वर्ष के लिए होता है (धारा ६०)। केवल इसे ही कानून बनाने का अधिकार है (धारा ६१)। प्रत्येक स्वशासित गणराज्य का अपना संविधान है जिसमें इसकी अपनी विशेषता का समावेश है और यह यूनियन गणराज्य के संविधान के अनुरूप है। सुप्रीम सोवियट प्रेज़ीडियम का निर्वाचन करती है और संविधान के अनुसार स्वशासित गणराज्य के मन्त्रिमण्डल को नियुक्त करती है। (धाराएँ ६२-६३)

प्रत्येक स्वशासित गणराज्य ११ प्रतिनिधि सोवियट आफ़ नेशनैलिटीज़ में भेजता है। १६५१ में १६ स्वशासित गणराज्य यू० एस० एस० आर० में थे और उनमें से १२ आर० एस० एफ़० एस० आर० में थे।

स्वशासित प्रदेश (Autonomous Regions)—१६५१ में रूस में कुल ६ स्वशासित प्रदेश थे और उनमें से ६ आर० एस० एफ़० एस० आर० में थे। प्रत्येक स्वशासित प्रदेश अपने पाँच प्रतिनिधि सोवियट आफ़ नेशनैलिटीज़ में भेज सकता है। इनको स्वशासित गणराज्यों की अपेक्षा कम स्वतन्त्रता प्राप्त है, प्रत्येक स्वशासित प्रदेश की अपनी कार्यकारी-समिति और सोवियट है।

राष्ट्रीय क्षेत्र (National Areas)—राष्ट्रीय क्षेत्रों में विशेष जाति के लोग रहते हैं। प्रत्येक राष्ट्रीय क्षेत्र को सोवियट आफ़ नेशनैलिटीज़ में एक स्थान प्राप्त है। यह कहा जाता है कि इन क्षेत्रों को पृथक् प्रतिनिधित्व देने का तात्पर्य यह है कि रूस में अल्पसंख्यकों की बलि नहीं हुई प्रत्युत उनको सत्ता, समता (equality) तथा सुरक्षण (protection) की गारन्टी दी है।

राज्य-शक्ति के स्थानीय अंग (Local Organs of State Power)—जनपदों, प्रदेशों, स्वशासित प्रदेशों, क्षेत्रों, ज़िलों, नगरों और ग्रामीण स्थानों (स्टेनटास, ग्राम, हैमलेट, क़िलाक, ओल) में राज्य-शक्ति के अंग मजदूर जनता के प्रतिनिधियों की सोवियट (Soviet of Working Peoples' Deputies) है। मजदूर जनता के प्रतिनिधियों की सोवियटें जनपदों, क्षेत्रों, प्रदेशों, स्वशासित प्रदेशों, ज़िलों, नगरों और ग्रामीण स्थानों की जनता द्वारा दो वर्ष के लिए चुनी जाती हैं। निर्वाचन का आधार संविधान द्वारा निश्चित किया गया है। ये सोवियटें अपने से सम्बन्धित प्रशासन का प्रबन्ध करती हैं, सार्वजनिक व्यवस्था रखती हैं और कानूनों को लागू कराती हैं, नागरिकों के अधिकारों का संरक्षण करती हैं और स्थानीय आर्थिक तथा सांस्कृतिक कार्यों का प्रबन्ध करती हैं और स्थानीय वजट बनाती हैं।

यूनियन गणराज्य और यू० एस० एस० आर० के कानूनों द्वारा प्राप्त अधिकारों की सीमा में रहकर मजदूर जनता के प्रतिनिधियों की सोवियटें निर्णय करती हैं और आदेश देती हैं। जनपद, क्षेत्र, स्वशासित प्रदेश, क्षेत्र, ज़िला, नगर अथवा ग्रामीण स्थानों का कार्यकारिणी और प्रशासकीय अंग उनके द्वारा निर्वाचित कार्यपालिका समिति होती है जिसमें अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, मन्त्री और सदस्य होते हैं। एक छोटे क्षेत्र की मजदूर जनता के प्रतिनिधियों की सोवियट का कार्यकारी तथा प्रशासकीय

ग्रंग यूनियन गणराज्य के संविधान के अनुरूप निर्वाचित अध्यक्ष, उपाध्यक्ष और मन्त्री होते हैं। मजदूर जनता के प्रतिनिधियों की सोवियटों के कार्यकारी ग्रंग प्रत्यक्ष रूप से उनके और उच्च सोवियट के कार्यकारी ग्रंग के प्रति उत्तरदायी होते हैं। (धाराएँ ६४-१०१)

Questions for Revision

1. Write a note on the organisation and powers of the Union Republics.
2. Describe the system of government of federated Republics in U. S. S. R.

अध्याय २८

साम्यवादी दल

(The Communist Party)

साम्यवादी दल की स्थिति (Position of Communist Party)—स्टालिन संविधान की धारा १२६ उपबन्ध करती है कि यू० एस० एस० आर० के साम्यवादी दल में सबसे चुस्त तथा राजनैतिक दृष्टि से जागरूक मजदूर और परिश्रम करने वाले वर्गों के लोग इकट्ठे होते हैं। यह समाजवादी व्यवस्था को दृढ़ करने में मजदूरों के संघर्ष का सेनानी है और जनता तथा राज्य के समस्त संगठनों का नेतृत्व करने वाला दल है। स्टालिन के अनुसार, “यह वास्तविकता है कि सोवियट यूनियन में, श्रमजीवियों की तानाशाही में कोई भी राजनैतिक अथवा संगठनात्मक प्रश्न सोवियटों और संस्थाएँ पार्टी के निर्देश के बिना हल नहीं करतीं। इससे पता चलता है कि पार्टी का कितना ऊँचा स्थान है।” लेनिन के अनुसार, “राज्य करने के लिए क्रान्तिकारियों की सेना आवश्यक है। वह सेना यह पार्टी है..... यदि पार्टी को हटा दें तो वास्तव में रूस में श्रमजीवियों की तानाशाही नहीं हो सकेगी।” वेब (Webb) के अनुसार, “साम्यवादी दल “रूस के वैधानिक ढाँचे में प्रभावी एवं महत्वपूर्ण अंग है।” यह “सरकार का मार्ग दर्शन करता है और सामान्य आदेश देता है।” प्रोफ़ेसर मनरो और अयैरस्ट (Ayearst) के अनुसार, “पड़्यन्त्र और क्रान्ति में शामिल होने की ललकार न होने के कारण अब यू० एस० एस० आर० का साम्यवादी दल राज्य का अभिजात वर्ग (aristocracy) बन गया है। यद्यपि कम महत्वपूर्ण पदों पर असाम्यवादी (non-Communists), विशेष रूप से प्रशिक्षित टैकनीशियन नियुक्त किए जाते हैं, सबसे अधिक महत्वपूर्ण पद, केवल सरकार में ही नहीं प्रत्युत उद्योग, शिक्षा, विज्ञान और प्रत्येक विभाग में भी दल के सदस्यों को ही प्राप्त होते हैं।”

अन्य दलों का लोप (Elimination of Other Parties)—राज्य में साम्यवादी दल ही वैध है। यू० एस० एस० आर० में किसी दूसरे दल की आज्ञा नहीं है। किन्तु देश के राजनैतिक दंगल में से दूसरे राजनैतिक दलों को हटाने में पर्याप्त समय लगा। सबसे प्रथम मेनशेविकों को हटाया गया जो १९१७ की क्रान्ति के लिए उत्तरदायी थे। कुछ समय पश्चात् दक्षिणी तथा मध्यमार्गी (Right and Central) समाजवादी क्रान्तिकारियों का नम्बर आया। सबसे अन्त में वामपन्थी समाजवादी क्रान्तिकारियों को साफ किया गया। फल यह है कि साम्यवादी पार्टी संगठित तथा ठोस पत्थर के खम्बे की तरह है। इसे “विभिन्न वर्गों से मिलकर बना पिण्ड” नहीं समझना चाहिए। यह ठोस और अखण्ड है। यह श्रमजीवियों के लौह सहस्र अनुशासन में बँधा संगठित सैन्य दल है। इसकी शक्ति “इसके ठोसपन, इच्छा की एकता और कार्य की एकता में है।”

दलीय हड़ता (Party Solidarity) — साम्यवादी गुटबन्दी (faction), दल-बन्दी (groupings), स्वतन्त्र मंच (independent platforms) और मत-विभिन्नता (cluster of opinions) सहन नहीं करता। वह जान-बूझ कर उदासीन रहने और पृथक्वादी मनोवृत्ति को भी सहन नहीं करता। दल के सदस्य विवाद (discussion) में भाग ले सकते हैं, किन्तु जब दल एक निर्णय पर पहुँच जाता है, तब सब विरोध समाप्त हो जाना चाहिए और जो ऐसा नहीं करता उसका वही हाल होता है जो ट्राट्स्की का हुआ। अनेक लेखकों और नेताओं ने पार्टी अधीनता पर जोर दिया है। ट्राट्स्की के अनुसार, “दल में स्वतन्त्रता का अर्थ पृथक् वर्गों की स्वतन्त्रता नहीं है।” जिनोवीव (Zinoviev) के अनुसार, “हम आज की अपेक्षा हजारों गुना अधिक एकता (हड़ता) चाहते हैं। हम विरोधों तथा वर्गों की स्वतन्त्रता नहीं दे सकते।” और “राज्य पर शासन करने वाले दल में विरोध की स्वतन्त्रता का अर्थ समानान्तर सरकार के अंकुर बनाने की स्वतन्त्रता होगी।” रैडक के अनुसार, “दल का थोड़ा विरोध भी समाजवाद के योद्धा के लिए राजनैतिक मृत्यु होती है, और वह क्रान्ति विरोधियों के वर्ग में चला जाता है।” स्टालिन के अनुसार, “हम उदार नहीं हैं। हमारे लिए औपचारिक स्वतन्त्रता की अपेक्षा पार्टी-हित अधिक ऊँचे हैं।”

लोकतन्त्रीय केन्द्रवाद (Democratic Centralism) — साम्यवादी दल जनपदीय उत्पादन के आधार पर निर्मित शक्ति पिरामिड (power pyramid) के रूप में है। दल के संगठन का आधार लोकतन्त्रीय केन्द्रवाद है जो निम्न चार साध्यों पर आधारित है—

१. नीचे से ऊपर तक समस्त दलीय संस्थाएँ निर्वाचित होती हैं।
२. समय-समय पर पार्टी की संस्थाएँ अपने-अपने निर्वाचकों को कार्य का विवरण देती हैं।
३. हड़ दलीय अनुशासन तथा अल्पमत का बहुमत के अधीन रहना।
४. ऊँची संस्थाओं के निर्णयों का निम्न संस्थाओं पर पूरी तरह बन्धनकारी प्रभाव।

दल का संगठन (Party Organisation) — **आरम्भिक दल उपकरण (Primary Party Organ)** दल का मूल इकाई ‘सेल’ (cell) है। इसको आरम्भिक दल उपकरण कहते हैं। यह कारखाने, ग्राम, स्टोर, आफिस या सामूहिक फार्म में बनाया जा सकता है। शर्त यह है कि कम-से-कम तीन व्यक्ति हों जो दल के कार्यक्रम में विश्वास करें, दल के निर्णयों को मानें और सदस्यता शुल्क (membership dues) दें। आरम्भिक दल उपकरण कॉलिज, अस्पताल अथवा अनौद्योगिक संस्थानों में बनाया जा सकता है। बड़े उद्योगों में, प्रत्येक विभाग का एक ‘सेल’ होता है। यह कहा जाता है कि सारे रूस में १^१/_२ लाख से अधिक आरम्भिक दल उपकरण हैं। यह स्मरणीय है कि उपकरण की सदस्यता केवल मानसिक तथा शारीरिक श्रम करने वालों को ही प्राप्त होती है। सैनिक तथा सार्वजनिक कर्मचारी भी उपकरण के सदस्य बन सकते हैं। प्रत्येक प्रवेश-पत्र पर निश्चित संख्या में साम्यवादियों की सिफारिशें होनी चाहिए जिनका दल में विशेष स्थान (standing) हो।

१९५२ के दलीय नियमों के अनुसार “दलीय इकाइयों के कार्य निम्न हैं—

(क) पार्टी की अभीलों और निर्णयों को पूरा करने के लिए जनता में आन्दोलनात्मक और संगठनात्मक कार्य, प्रारम्भिक प्रैस (मकान उपकरण तथा दीवार, अखबार आदि) के नेतृत्व की सहायता से करना ।

(ख) दल के नए सदस्यों की भर्ती करना और उनके राजनीतिक प्रशिक्षण (training) की व्यवस्था करना ;

(ग) दलीय सदस्यों और उम्मीदवारों की राजनीतिक शिक्षा का प्रबन्ध करना और इस बात का पता लगाना कि उन्होंने मार्क्सवाद-लेनिनवाद का कुछ निश्चित ज्ञान प्राप्त कर लिया है ;

(घ) रैकोम (raikom), गोकॉ (gorko) या राजनीतिक विभाग की समस्त व्यावहारिक कार्यों में सहायता करना ;

(च) उत्पादन योजना को पूरा करने, श्रम अनुशासन को दृढ़ करने, और समाजवादी प्रतियोगिता (competition) के विकास के लिए कारखानों, राज्य-फार्मों सामूहिक फार्मों आदि में जनमत को जाग्रत करने का प्रयत्न करना ।

(छ) कारखानों, राज्य-फार्मों तथा सामूहिक फार्मों में कुप्रबन्ध और शिथिलता (laxity) के विरुद्ध आन्दोलन करना ;

(ज) आलोचना, आत्म-समालोचना (self-criticism) का विकास करना तथा कमियों से समझौता न करने की भावना से साम्यवादियों को उपदेश देना ;

(झ) देश के आर्थिक और राजनीतिक जीवन में सक्रिय भाग लेना ।

प्रारम्भिक दल संगठनों के नियन्त्रक कार्य का दलीय नियमों के द्वारा निम्न रूप से वर्णन किया गया है । “प्रारम्भिक फार्मों, सामूहिक फार्मों, और मशीन ट्रैक्टर-स्टेशनों और इन विभागों में काम की अवस्था के लिए उनका उत्तरदायित्व बढ़ाने के वास्ते इन संगठनों को प्रबन्ध का निरीक्षण करने का अधिकार दिया गया है ।”

अखिल-संघ काँग्रेस (All-Union Congress)—प्रारम्भिक दल उपकरणों के ऊपर जिला, प्रान्तीय तथा प्रादेशिक सम्मेलन (Convention) होते हैं । प्रत्येक अपने निकटतम पद के लिए प्रतिनिधि चुनता है । सबसे ऊपर सारे रूस के लिए साम्यवादी दल की अखिल-संघ काँग्रेस होती है । नियमों के अनुसार अखिल संघ काँग्रेस तीन वर्षों में कम से कम एक बार मिलती है । किन्तु द्वितीय महासमर के काल में एक साथ दस वर्षों तक कोई बैठक नहीं हुई । १९४८ तक १८ काँग्रेसें हुईं । अखिल-संघ काँग्रेस में यूनियन गणराज्यों, स्वशासित गणराज्यों और अन्य प्रदेशों के प्रतिनिधि होते हैं । इसके सम्मेलन मास्को में होते हैं और साम्यवादी दल के सब चोटी के नेता सम्मिलित होते हैं । उस समय तक किए गए पार्टी के कार्यों का विवरण और भावी कार्यक्रम भी प्रस्तुत किया जाता है । अखिल यूनियन काँग्रेस किए गए कार्यों तथा कार्यक्रम की पुष्टि करती है । साधारणतः काँग्रेस का अधिवेशन दो सप्ताह से अधिक नहीं चलता । काँग्रेस दल के कार्यक्रम तथा नियमों में परिवर्तन कर सकती है । यह केन्द्रीय समिति तथा अन्य केन्द्रीय पार्टी उपकरणों का निर्वाचन करती है । यह चालू नीति की प्रमुख समस्याओं के विषय में कार्य-नीति निश्चित करती है । टोस्टर के अनुसार “इसे ऊँची

‘एक-मत पैदा करने वाली संस्था कहो, या हृद एड-हॉक पार्टी सम्मेलन, समय-समय पर राज्य-व्यवस्था के मौलिक सिद्धान्त निश्चित करने के लिए इसकी बैठकें बुलाई जाती हैं। यह राज्य के विकास और उसके अनुसार सामाजिक तथा राजनैतिक व्यवस्था में होने वाले परिवर्तनों का समर्थन करती है।’ (Political Power in the U. S. S. R., Page 151).

अखिल-संघ पार्टी सम्मेलन (All-Union Party Conference)—अखिल-संघ कांग्रेस के अधिवेशनों के बीच के काल में केन्द्रीय समिति समय-समय पर अखिल-यूनियन पार्टी कॉन्फ्रेंस में बुलाती है। कभी इसका सम्मेलन एक वर्ष में होता है, कभी २½ वर्ष में। १९३४ में इसको समाप्त कर दिया गया था, किन्तु १९३६ में इसे फिर शुरू किया गया। कॉन्फ्रेंस में समस्त देश की स्थानीय समितियों के प्रतिनिधि होते हैं। यह स्थानीय पार्टी संगठनों के अध्यक्षों, उच्च कोटि के कार्यकर्ताओं और केन्द्रीय समिति के नेताओं से मिलकर बना हुआ है। कॉन्फ्रेंस तीन-चार दिन तक चलती है। कॉन्फ्रेंस के सब निर्णय केन्द्रीय समिति की पुष्टि के विषय होते हैं। इसका आरम्भिक कार्य विचारों को फैलाना तथा प्रयत्नों को संगठित करना है। इससे नेताओं को स्थानीय अवस्था, भावना तथा सम्भावनाओं का पता चलता है।

केन्द्रीय समिति (Central Committee)—अखिल यूनियन कांग्रेस केन्द्रीय समिति का निर्वाचन गुप्त मतदान के द्वारा करती है। नियमों के अनुसार “कांग्रेस के मध्य-काल में केन्द्रीय समिति दल के सारे काम चलाती है। अन्य संस्थाओं, संगठनों तथा दूसरे दलों से सम्बन्ध बनाने में दल का प्रतिनिधित्व करती है। दल के अनेक संगठन स्थापित करके उनके कार्य का संचालन करती है। अपने नियन्त्रण में काम करने वाले केन्द्रीय अखबारों के सम्पादकमण्डल को नियुक्त करती है तथा बड़ी स्थानीय संस्थाओं के दलीय अखबारों के सम्पादकों की नियुक्ति को पुष्ट करती है। सार्वजनिक महत्त्व के व्यवसायों को संगठित करती है तथा उनका प्रबन्ध करती है। दल की शक्तियों और साधनों का बँटवारा करती है और केन्द्रीय कोष की व्यवस्था करती है। केन्द्रीय समिति दल के ग्रुपों के द्वारा केन्द्रीय सोवियट और जन-संगठनों के कार्य का निर्देशन करती है।”

१९१८ में केन्द्रीय समिति में १५ सदस्य तथा ८ शिक्षार्थी थे। इसके पश्चात् संख्या में वृद्धि होनी आरम्भ हुई। आजकल इसमें ७१ सदस्य और ६८ शिक्षार्थी या वैकल्पिक सदस्य (alternatives) हैं। केन्द्रीय समिति की वर्ष में तीन-चार से लेकर एक दर्जन तक बैठकें होती हैं, और वह अखिल यूनियन कांग्रेस के निर्णयों को पूरा करती है। अखिल यूनियन कांग्रेस प्रति वर्ष नहीं मिलती, अतः केन्द्रीय समिति को अपने पर ही निर्भर करना पड़ता है क्योंकि मातृ-संस्था से कोई पथ-प्रदर्शन नहीं मिल सकता।

क्योंकि केन्द्रीय समिति की संख्या अधिक है इसलिए अधिकांश कार्य उप-समितियाँ और अफसर करते हैं। केन्द्रीय समिति में एक अध्यक्ष, एक महा-सचिव (Secretary-General), अनेक सहायक सचिव तथा दो उप-समितियाँ होती हैं। इन में से एक उपसमिति पोलिटब्यूरो है जो कि केन्द्रीय समिति पर छाई रहती है। टोस्टर

के अनुसार, "केन्द्रीय समिति (Central Committee) जो कि मौलिक रूप से, छोटा संगठित उपकरण (compact organ) और दल का निर्णायक अङ्ग थी, पूर्ण रूप से निर्णायक होने के स्थान पर अनुसमर्थक अङ्ग बन गई है। वह समय-समय पर महत्वपूर्ण निर्णयों की पुष्टि करने के लिए एकत्रित होती है, विशेषकर उस समय इसकी अनुमति का अनिवार्यतः विशेष महत्व होता है जब किसी 'प्रोजेक्ट' में सन्देह हो अथवा जोखिम हो या पोलिट-ब्यूरो आदि के दृष्टिकोणों में एकरूपता का पूर्ण अभाव हो।"

पोलिट-ब्यूरो अथवा प्रेजीडियम (Politbureau or Presidium)—१९१९ में कांग्रेस ने पोलिट-ब्यूरो की स्थापना स्थायी रूप में की। थोड़े ही समय में वह देश और विदेश के महत्वपूर्ण प्रश्नों को तय करने लगा। इसमें कोई आश्चर्य नहीं कि वह 'सामूहिक निर्देशक' (Directing Collective) के नाम से विख्यात हुआ। स्टालिन के अनुसार, "पोलिट-ब्यूरो प्रभुत्वसम्पन्न है क्योंकि यह पूरी समिति (plenum) के अतिरिक्त उसके प्रत्येक अंग से अधिक ऊँचा है।" तथा "पोलिट-ब्यूरो केवल राज्य का ही सर्वोच्च उपकरण (organ) नहीं है प्रत्युत पार्टी का भी, और पार्टी राज्य की सर्वोच्च निर्देशक शक्ति है।" एक अन्य लेखक के अनुसार "पोलिट-ब्यूरो समाजवादी निर्माण की समस्त शाखाओं की कार्यदिशा का निर्देशन करने वाला उपकरण है।"

पोलिट-ब्यूरो का एक सभापति होता है जिसकी स्थिति का ठीक अनुमान लगाना कठिन है। स्टालिन दीर्घकाल तक पोलिट-ब्यूरो का अध्यक्ष रहा। इसकी बैठकें वर्ष में कई बार कई-कई सप्ताह के लिए होती हैं। कभी-कभी इसकी बैठकें इतनी लम्बी होती हैं कि दूसरा दिन निकल आता है। विभिन्न विषयों पर उचित ध्यान देने के लिए पोलिट-ब्यूरो की अनेक समितियाँ अथवा आयोग होते हैं। पोलिट-ब्यूरो के सदस्यों को परामर्श देने के लिए अनेक विशेषज्ञों को नियुक्त किया गया है।

यह सत्य है कि पोलिट-ब्यूरो केन्द्रीय समिति की उपसमिति है जो कि अखिल यूनियन कांग्रेस के अधीन है। किन्तु इस बात को अस्वीकार नहीं किया जा सकता कि पोलिट-ब्यूरो यू० एस० एस० आर० के दलीय ढाँचे में सबसे महत्वपूर्ण अवयव है। यद्यपि यह विश्वास से नहीं कहा जा सकता कि पोलिट-ब्यूरो ने क्या-क्या निश्चय किया है, किन्तु इसमें कोई शंका नहीं है कि साम्यवादी दल तथा यू० एस० एस० आर० की नीति पोलिट-ब्यूरो ही निश्चित करता है। समस्त आर्थिक, सामाजिक, आन्तरिक अथवा अन्तर्राष्ट्रीय महत्वपूर्ण समस्याएँ उसके सामने निश्चय करने के लिए आती हैं। संघीय सरकार के विभिन्न मन्त्रालयों को अपने कार्य का विवरण पोलिट-ब्यूरो को भेजना पड़ता है। एक बार लेनिन ने शिकायत की थी कि समस्त विषय बिना उसके महत्व को सोचे हुए पोलिटब्यूरो को भेज दिए जाते हैं। उसका विचार था कि "पोलिट-ब्यूरो और केन्द्रीय समिति को छोटे-छोटे कार्यों से छुटकारा देना और उत्तरदायी अफसरों के कार्य को बढ़ाना आवश्यक है। लोक-प्रबन्धकों (People's Commissars) को अपने कार्यों के लिए उत्तर देना चाहिए किन्तु ऐसा नहीं होना चाहिए कि पहले वे सोवनाकर्म (Sovnarkom) जाएँ और फिर पोलिट-ब्यूरो से अपील करें। हम केन्द्रीय समिति (पोलिट-ब्यूरो) से शिकायत करने के अधिकार का

उन्मूलन नहीं कर सकते, क्योंकि हमारी पार्टी एकमात्र सरकारी पार्टी है। आवश्यकता यही है कि छोटे-छोटे विषयों में प्रत्येक अपील को छोटा करें, किन्तु इस विषय में सोवनाकर्म के मान को बढ़ाना भी आवश्यक है।”

अक्टूबर १९५२ में उन्नीसवीं अखिल-यूनियन कांग्रेस ने पोलिट-ब्यूरो के स्थान पर प्रेज़ीडियम को नियुक्त किया। प्रेज़ीडियम में २५ सदस्य और कुछ शिक्षार्थी होने थे। यह पोलिट-ब्यूरो से तिगुनी बड़ी थी। इसमें केन्द्रीय समिति के सदस्यों के अतिरिक्त केन्द्रीय योजना आयोग के भी कुछ सदस्य थे। किन्तु वास्तविक शक्ति भीतरी गुट के तीन-चार व्यक्तियों के हाथ में रही। स्टालिन प्रेज़ीडियम का अध्यक्ष बना।

संगठन-ब्यूरो (Orgbureau)—संगठन-ब्यूरो १९१९ में संगठित किया गया था और १९५२ में समाप्त कर दिया गया। इसकी सदस्य संख्या में समय-समय पर परिवर्तन होता रहा। यह पाँच और तेरह के मध्य में रही। इसमें साम्यवादी पार्टी के अत्यधिक प्रभावशाली नेता थे, किन्तु यह पोलिट-ब्यूरो से कम महत्वपूर्ण था। इसके अधिकार-क्षेत्र में दलीय संगठन तथा कार्य-संचालन (organisation and operations) के विषय थे। इसका अधिकांश कार्य नियमित प्रकार का था। पोलिट-ब्यूरो तथा संगठन-ब्यूरो के कार्यों में अन्तर नहीं था। समय व्यतीत होते-होते साम्यवादी पार्टी का सचिवालय (Secretariat) संगठन-ब्यूरो का अधिकांश कार्य करने लगा और कोई आश्चर्य नहीं कि उन्नीसवीं अखिल-यूनियन कांग्रेस ने इसको समाप्त कर दिया।

केन्द्रीय कार्यालय (Central Headquarters)—साम्यवादी पार्टी के मास्को के केन्द्रीय कार्यालय का भी वर्णन किया जा सकता है। साम्यवादी दल के महामन्त्री (General Secretary) होने के नाते १९२२ से अपनी मृत्यु के समय तक स्टालिन ने सारा प्रबन्ध किया था। सचिवालय के अनेक भाग (sections) हैं, और उनमें से प्रत्येक एक अध्यक्ष के अधीन है। यह देश-विदेश में सम्बन्धित विषयों की देख-भाल करता है। केन्द्रीय कार्यालय (Headquarters) में राज्य-विभागों के अनुरूप विभाग हैं। वे राज्य-विभागों के कार्य का निरीक्षण तथा मार्ग-दर्शन करते हैं। देश के प्रत्येक भाग में दल की विभिन्न शाखाओं के कार्य का उत्तरदायित्व केन्द्रीय सचिवालय पर है। राज्य के अधिकांश निर्णय साम्यवादी पार्टी के सचिवालय में किये जाते हैं।

दल नियन्त्रण आयोग (Commission of Party Control)—अखिल-यूनियन कांग्रेस केवल केन्द्रीय समिति का ही निर्वाचन नहीं करती, प्रत्युत अंकेक्षण समिति (Auditing Committee) और दल नियन्त्रण आयोग का भी चुनाव करती है। अंकेक्षण समिति में २२ सदस्य होते हैं और इसका कार्य केन्द्रीय दल-उपकरणों (Central Party Organs) की अर्थ-व्यवस्था का निरीक्षण करना है। दल नियन्त्रण आयोग में ६१ सदस्य होते हैं। इसे दल भावना का सामूहिक निरीक्षक कहते हैं। यह दल का अनुशासक अंग (disciplinary arm) है। यह पार्टी के सदस्यों की सूची रखता है। यह समितियों और उनके अंगों की बैठकों का निरीक्षण करता है और देखता है कि उनके कार्य दलीय नीति (party line) के अनुसार किये जाते हैं। इसने दल का

शुद्धीकरण (purge) किया। यह निर्वासन के विषयों में अन्तिम अपील की न्यायालय है। १९३४ से दल नियन्त्रण आयोग को सोवियट-नियन्त्रण-आयोग (Commission of Soviet Control) से मिला दिया गया है, जिसे राज्य नियन्त्रण मन्त्रालय (Ministry of State Control) कहते हैं।

कॉमसोमॉल्स (Komsomol)—कॉमसोमॉल्स, पायनियर्स (Pioneers) और ओक्टोब्रीस्ट्स (Octobrists) सहयोगी अथवा मिले हुए संगठन हैं। कॉमसोमॉल्स पन्द्रह से छत्तीस वर्ष तक के किशोरों (लड़कों और लड़कियों) के लिए हैं। उनके लाखों सदस्य हैं। कॉमसोमॉल्स का कार्य मार्क्स के सिद्धान्तों का अध्ययन करना तथा दल के कार्यक्रम को कार्यान्वित करने के लिए सदैव रचनात्मक सहयोग देना है। कॉमसोमॉल्स का प्राथमिक कर्तव्य “युवकों और बच्चों को साम्यवादी विचारों की भावना की शिक्षा देना तथा सोवियट शक्ति के चारों ओर युवकों को संगठित करना है।” कॉमसोमॉल्स “वह कड़ी है जो कि दल को जनता से मिलाती है और पार्टी के प्रभाव को युवकों में फैलाती है।” कॉमसोमॉल्स एक वृहत् प्रशिक्षणालय है जो साम्यवादी दल तथा देश की अन्य संस्थाओं तथा संगठनों को उपयुक्त व्यक्ति देता है। कॉमसोमॉल्स के सदस्य फार्मों, कारखानों तथा अन्य संगठनों में फैले हुए हैं।

साम्यवादी पार्टी कॉमसोमॉल्स का नियन्त्रण करती है और उनसे बहुत सा कार्य कराती है। कॉमसोमॉल्स से आशा की जाती है कि वे देश के युवकों में शिक्षा का प्रसार करें। वे क्लबों, थियेट्रों, यात्राओं तथा उत्सवों का आयोजन करते हैं और उनका प्रबन्ध भी। वे देश से निरक्षरता को मिटाने में साम्यवादी दल की सहायता करते हैं। युद्ध-काल में, उनको जनता को युद्ध-कार्य में प्रवृत्त करने के लिए कहा गया था। कॉमसोमॉल्स ने रूसी अर्थ-व्यवस्था के लिए लाखों टैक्नीकल विशेषज्ञों को जन्म दिया है तथा उन्होंने अनेक पंचवर्षीय योजनाओं को कार्यान्वित करने में सहायता दी है। संक्षेप में, दलीय मशीन में कॉमसोमॉल्स महत्वपूर्ण साधन हैं तथा उन्होंने यू० एस० एस० आर० के समस्त कार्य-व्यवहारों में अत्यन्त महत्वपूर्ण भाग लिया है।

पायनियर्स और ओक्टोब्रीस्ट्स (Pioneer and Octobrists)—कॉमसोमॉल्स के अतिरिक्त छोटे लड़कों और लड़कियों के दो अन्य संगठन पायनियर्स तथा ओक्टोब्रीस्ट्स हैं। पायनियर्स में दस से सोलह वर्ष तक के बच्चे भर्ती किये जाते हैं। उनकी संख्या १,१३,००,००० है। आठ से ग्यारह वर्ष के बच्चों के लिए ओक्टोब्रीस्ट्स हैं।

१. १९५२ के दलीय नियमों के अनुसार, दलीय केन्द्रीय समिति (के) इस के साम्य और उम्मीदवारों द्वारा अनुशासन के पालन की जाँच करती है; दलीय कार्यक्रम या नियमों को अंग करने वाले या दलीय नियम और राज्य अनुशासन को अंग करने वाले या दलीय नीति का अंग करने वाले साम्यवादियों से जवाब-सलब करती है। (ख) दल से निकलने और दलीय कार्य (सम्बन्ध) से सम्बन्ध रखने वाले यूनिवर्स ग्यारहों तथा जनपदीय (territorial) और प्रदेशीय (regional) साम्यवादी दलों की केन्द्रीय समिति के निर्णयों के विरुद्ध अपील की जाँच करती है; (ग) ग्यारहों, प्रदेशों तथा क्षेत्रों में स्थानीय संस्थाओं से स्वतन्त्र अपने प्रतिनिधि रखती है।

कोमिन्टर्न और कोमिन्फार्म (Comintern and Cominform)—कोमिन्टर्न १९१९ में बनाई गई थी। इसको तृतीय अन्तर्राष्ट्रीय कम्युनिस्ट संघ (Third International) भी कहा जाता था। कोमिन्टर्न का प्रमुख उद्देश्य विश्व में साम्यवाद का प्रसार करना था। इसका नारा 'विश्व-क्रान्ति' था। उनका लक्ष्य विश्व के देशों से पूँजीवादी व्यवस्था को उखाड़ फेंकना था। कोमिन्टर्न की कार्यवाहियों का विश्व के समस्त देशों ने विरोध किया। रूसी साम्यवादी दल के सदस्यों को कोमिन्टर्न में महत्वपूर्ण पद प्राप्त थे तथा इसमें कोई आश्चर्य नहीं कि निश्चित रूप से कोमिन्टर्न की कार्यवाहियाँ रूस के हितों के अनुकूल चलायी जाती थीं। रूस ने दूसरे देशों के विरोध की तनिक भी परवाह नहीं की, किन्तु जब द्वितीय महासमर में रूस जर्मनी से युद्ध में फँस गया तथा संयुक्त राष्ट्रों (United Nations) पर निर्भर हो गया, तब अपने मित्रराष्ट्रों के प्रति सद्भावना प्रकट करने के उद्देश्य से उसने कोमिन्टर्न को भंग कर दिया।

किन्तु, युद्ध में मित्रराष्ट्रों के जीतने के पश्चात्, रूस ने कोमिन्फार्म बनाई। बाह्य रूप में यह केवल साम्यवादी संगठनों का केन्द्रीय व्यूरो अथवा क्लीयरिंग हाउस (clearing house) है। कोमिन्टर्न के कार्यालय मास्को में थे किन्तु कोमिन्फार्म के कार्यालय पहले यूगोस्लाविया में और फिर रोमानिया में स्थापित किये गये। ऐ० ऐ० झडनोव (A.A. Zhdanov) जो पोलिट व्यूरो का सदस्य तथा स्टालिन का निकटतम सहयोगी था, कोमिन्फार्म का एक महत्वपूर्ण व्यक्ति था। कोमिन्फार्म के लक्ष्य एवं कार्यों के विषय में साम्यवादी पार्टी के कथन कुछ भी हों, इसे अस्वीकार नहीं किया जा सकता कि कोमिन्फार्म विश्व-क्रान्ति कराने का साधन है।

पार्टी की सदस्यता (Membership of Party)—साम्यवादी दल की सदस्यता के विषय में कुछ कहना आवश्यक है। लेनिन का विचार था कि दल की सदस्यता बहुत ही कम लोगों को प्राप्त हो। केवल वही व्यक्ति दल के सदस्य बनाये जाते थे जो अपने आपको पक्का साम्यवादी सिद्ध करते थे तथा पार्टी के लिए प्रत्येक प्रकार का त्याग कर सकने के लिए तैयार थे। प्रवेश की शर्तें इतनी कठोर हैं कि बहुत ही कम व्यक्ति पार्टी के सदस्य बन सकते हैं। कभी-कभी, परीक्षा-काल भी निश्चित कर दिया जाता है। यह जानने का प्रत्येक सम्भव उपाय किया जाता है कि प्रार्थी किसी स्वार्थ अथवा दूरस्थ उद्देश्य से तो दल का सदस्य नहीं बन रहा। प्रार्थी पूँजीवादी मनोवृत्ति का भी नहीं होना चाहिए। कुछ श्रेणी के लोग—व्यापारी, पादरी, सट्टेबाज़ तथा कुलक—पार्टी के सदस्य नहीं बन सकते। कारखानों और खानों में काम करने वाले प्रार्थी का परीक्षण-काल दुकानदारों, जन-सेवकों (public servants) तथा दूसरे बुद्धिजीवियों के काल से कम होता है।

यद्यपि साम्यवादी दल का सदस्य बनना बहुत कठिन है तथापि इससे निकलना बहुत सरल है। सदस्य अपने कर्तव्य-पालन में तनिक सी ढील करे, तो उसे पार्टी से निकाला जा सकता है। पार्टी के निर्णयों के विरोध का फल भी दल-निर्वासन होता है।

सदस्यों के कर्तव्य (Duties of Members)—पार्टी के सदस्यों को कुछ

कर्त्तव्य पालन करने पड़ते हैं। उनको दीक्षा-शुल्क (initiation fee) तथा अपनी आय के अनुपात से मासिक चन्दा देना पड़ता है। उनको बिना सकुचाहट के दल की नीति तथा कार्य को स्वीकार करना पड़ता है। उन्हें दलीय अनुशासन का पालन करना पड़ता है तथा दल की आज्ञाओं और आदेशों को मानना पड़ता है, चाहे उनका कुछ परिणाम हो। उन्हें "देश तथा पार्टी के राजनैतिक जीवन में भाग लेना" पड़ता है। उन्हें मार्क्सवाद तथा लेनिनवाद के तत्त्व-दर्शनों का ज्ञान प्राप्त करने के लिए अथक प्रयत्न करना पड़ता है। वह पार्टी के महत्त्व के संगठनात्मक तथा राजनैतिक निर्णयों का भी अध्ययन करता है तथा उन्हें निर्दलीय जनता को समझाने का पर्याप्त प्रयत्न करना पड़ता है। वह श्रमिक तथा राज्य अनुशासन को मानने के लिए आदर्श उपस्थित करता है। वह अपने कार्य की विधियों में भी दक्षता प्राप्त करता है तथा निरन्तर रूप से अपने उत्पादन तथा कार्य-क्षमता को ऊँचा उठाता है। उसे व्यापार तथा अन्य लाभ के व्यवसायों को छोड़ना पड़ता है और इस प्रकार से यह प्रकट करना पड़ता है कि वह लाभ की परवाह नहीं करता। सदस्य का यह कर्त्तव्य है कि वह दूसरों के लिए आदर्श बने और दूसरे उसे आदर्श मानें। गुप्तचर सदस्यों के कार्य-व्यापारों का निरीक्षण करते हैं तथा इसमें आश्चर्य नहीं करना चाहिए कि कई बार उन सदस्यों के विरुद्ध अचानक पग उठाये जाते हैं जिन पर यह शंका हो कि वे दल के विरुद्ध किसी कार्य संलग्न थे।

उन्नीसवीं दलीय कांग्रेस (अक्टूबर १९५२) में स्वीकृत दलीय नियमों के अनुसार प्रत्येक दल के सदस्य का कर्त्तव्य (क) दल की एकता की रक्षा करना है; (ख) दल के निर्णयों को पूरा करने के लिए सक्रिय योद्धा होना है; (ग) अपने काम में आदर्श, अपने काम में पूर्ण कौशल प्राप्त करना, लगातार अपनी काम करने की योग्यता को बढ़ाना और प्रत्येक प्रकार से समाजवादी व्यवस्था के पवित्र और अबाध्य आधार के नाते सार्वजनिक समाजवादी सम्पत्ति की सुरक्षा करना और बढ़ाना है; (घ) जनता से सम्पर्क बढ़ाना है, मजदूर जनता की इच्छाओं और आवश्यकताओं की ओर ध्यान देना है और यह याद रखते हुए असाम्यवादी जनता को दलीय नीति के अर्थ और निर्णयों को समझाना है कि हमारे दल की शक्ति और अजेयता (invincibility) जनता के साथ निकटतम और अविभाज्य सम्बन्धों में है। (च) अपनी राजनीतिक चेतना को बढ़ाने के लिए मार्क्सवाद-लेनिनवाद के सिद्धान्तों का पूर्ण ज्ञान प्राप्त करना है। (छ) सब सदस्यों के लिए समान रूप से दलीय एवं राज्य अनुशासन का पालन करना आवश्यक है। (ज) नीचे से आत्म-आलोचन (self-criticism) तथा समालोचना का विकास करना; काम में अयोग्यताओं का पता लगाना और काम में आडम्बरमय आत्म-सन्तोष के विरुद्ध संघर्ष करना है। (झ) सम्बद्ध व्यक्तियों की परवाह किये बिना काम के दोषों के बारे में प्रमुख दलीय संस्थाओं, दलीय केन्द्रीय समिति को रिपोर्ट देना है। (ञ) दल के प्रति सदा सत्यवादी और ईमानदार रहना है और कभी सत्य को न बिगाड़ना या न छिपाना है। (ट) यह याद रखते हुए कि साम्यवादी के लिए प्रत्येक स्थान और समस्त परिस्थितियों में सावधानी आवश्यक है, दलीय एवं राज्य-भेदों को गुप्त रखना है और राजनीतिक सावधानी का प्रदर्शन करना है।

(ठ) दल के द्वारा किसी भी पद पर नियुक्ति किए जाने पर उसे आवश्यक रूप से दल की आज्ञाओं का पालन करना है जो कि उनके राजनीतिक और काम करने की योग्यताओं के आधार पर कार्यकर्त्ताओं के उचित चुनाव के बारे में दी जाएँ। इन निर्देशों का उल्लंघन करना, काम करने वालों का मित्रता, व्यक्तिगत सम्बन्ध, स्थानीय बन्धन या रिश्तेदारी के आधार पर चुनाव करना दल की सदस्यता से मेल नहीं खाता।”

साम्यवादी दल के सदस्यों के अनेक विशेषाधिकार भी हैं। वे देश के महत्त्वपूर्ण पदों पर नियुक्त होते हैं। समाज में उनकी स्थिति (status) बहुत ऊँची होती है। उनको जनता का नेता समझा जाता है।

यह स्मरणीय है कि अक्टूबर १९५२ से पूर्व साम्यवादी दल के नाम के साथ ‘बोल्शेविक’ शब्द भी जुड़ा हुआ था। अक्टूबर १९५२ में उक्त शब्द को छोड़ने का निश्चय किया गया। केवल ऐतिहासिक कारणों से उक्त नाम को रखने की कोई आवश्यकता नहीं थी।

साम्यवादी दल की सदस्यता में पर्याप्त वृद्धि हुई है, अक्टूबर १९१७ में सदस्य संख्या २,४०,००० थी। अक्टूबर १९५२ में यह ६८,८२,१४५ हो गई।

साम्यवादी दल सरकार, सेना, उद्योग, पुलिस, ट्रेड-यूनियनों, सहकारी समितियों, युवक संगठन आदि के पीछे वास्तविक शक्ति है। रूसी सरकार और साम्यवादी दल में अन्तर करना कठिन है। सरकार के उच्च पदाधिकारी (high officials) दल के भी उच्च पदाधिकारी हैं। यह भी स्मरण रहे कि इज़्मैलिया सोवियत सरकार का सरकारी अखबार है और प्रावदा साम्यवादी दल का अखबार है।

Questions for Revision

1. Bring out clearly the functions and importance of the Communist Party in the Government of the U. S. S. R.
2. Write a critical note on the role of the Communist Party in the U. S. S. R.
3. Describe the place of the Party in the Government of the U. S. S. R.
4. “From Moscow down through the constituent republics, the regions and districts, and out into the remotest villages the two run parallel, each with its own headquarters, congresses, councils, officers, treasuries, newspapers, and what not ; and officially it is the government, not the party, that makes laws, issues decrees, conducts foreign relations, carries on administration, controls the army and the navy, and gives orders to the police. Actually, however, it is the party that rules.” (Ogg and Zink). Discuss.
5. “The party openly admits that it guides and gives general direction to the government.” (Stalin). Discuss.

6. Give an account of the organisation of the Communist Party in U. S. S. R.
7. "There might (or still may) be other parties, but on the sole condition that one is in power and the others in jail." (Williams) Discuss.
8. Point out the merits and demerits of one-party government. Illustrate your answer with the help of the U. S. S. R. constitution.

अध्याय २६

सोवियटें

(The Soviets)

उनका महत्त्व (Their Importance)—स्टालिन के अनुसार, “अपने सोवियट देश में हम एक ऐसी सरकारी व्यवस्था का विकास करें जो हमें समस्त परिवर्तनों का पहले से अनुमान करने, तथा कृषकों, राष्ट्रिकों, गैर-रूसी जातियों (Non-Russian Nations) तथा रूसियों के विषय में पूर्वज्ञान करने में समर्थ बनाये ; सर्वोच्च उपकरणों की प्रणाली (System of Supreme Organ) में अनेक ऐसे पैमाने हों जिनसे प्रत्येक परिवर्तन का पहले अनुमान हो जाये, समस्त सम्भावित तूफानों और विपत्तियों को बताये तथा चेतावनी दे। यही सोवियट शासन-पद्धति है।” पुनः स्टालिन के शब्दों में सोवियटें “श्रमजीवियों की तानाशाही राज्य की आकृति में हैं।” वैधानिक रूप में,, सोवियटों को यू० एस० एस० आर० की राजनैतिक नींव कहा गया है। और उन्होंने अपना नाम सोवियट शासन-पद्धति को प्रारम्भ से ही दिया हुआ है। विभिन्न गणराज्य सोवियट गणराज्य कहलाते हैं और उनकी यूनियन सोवियट यूनियन। सरकार की सम्पूर्ण संरचना सोवियटों का सोपान तंत्र (hierarchy) है।

स्टालिन-संविधान की धारा ६४ के अनुसार प्रत्येक ग्राम, जिले, प्रदेश, स्व-शासित गणराज्य, यूनियन गणराज्य तथा यू० एस० एस० आर० में सोवियट का होना अनिवार्य है। सोवियटें राज्य प्राधिकार (state authority) के उपकरण हैं तथा सरकार का कार्य उनके द्वारा किया जाता है।

सोवियट क्या है ? (What is a Soviet ?)—सोवियट किसी कारखाने के मजदूरों, सेना की टुकड़ी (regiment) के सैनिकों अथवा ग्राम के कृषकों के निर्वाचित प्रतिनिधियों की परिषद् है। सोवियट केवल मजदूरों, किसानों तथा सैनिकों आदि का प्रतिनिधित्व करती है; पूँजीपतियों, जमींदारों और व्यापारियों आदि कानहीं। सोवियटों को दोहरा कार्य करना पड़ता है। वे केवल ऐसी एजेन्सी नहीं हैं जिनके द्वारा परिश्रम करने वाले जन-समूह को देश के प्रशासन में भाग दिया जाता है, किन्तु वे ऐसे उपकरण भी हैं जिनके द्वारा साम्यवादी दल के आदर्श, कार्यक्रम तथा आज्ञाओं का पालन किया जाता है।

ऐतिहासिक—सोवियट परिषद् के लिए रूसी नाम है। सोवियटों के आदर्श का उद्गम (origin) उन्नीसवीं सदी के इंग्लैण्ड में पाया जा सकता है जबकि रॉबर्ट ओवन (Robert Owen) के एक अनुयायी ने एक योजना रखी जिसमें हाऊस आफ कॉमन्स को हटाकर सरकार को विभिन्न ट्रेड यूनियनों का प्रतिनिधित्व करने वाली परिषदों के आधार पर संगठित करने का प्रस्ताव किया गया था।

निरंकुश ज़ारशाही का विरोध करने के लिए १९०५ में रूस में सोवियटें प्रकट हुईं। वे मज़दूरों और सैनिकों का प्रतिनिधित्व करती थीं। वे सैनिक प्रवृत्ति की थीं और उन्होंने ज़ार को १९०५ की अक्टूबर घोषणा जारी (issue) करने के लिए बाध्य किया। ज्यों ही ज़ार को अवसर हाथ लगा उसने सोवियटों को कुचल दिया और उनके विषय में १९१७ तक कुछ नहीं सुना गया, जबकि वे पुनः 'विद्रोह के उपकरणों' के रूप में प्रकट हुईं। उन्होंने ज़ारशाही का सिंहासन उलटने के पश्चात् सामयिक सरकार (Provisional Government) के प्राधिकार को चुनौती दी। जब अक्टूबर १९१७ में मज़दूर जनता ने सत्ता हस्तगत की, तब लेनिन का सोवियटों के हाथों में शक्ति देने का नारा मूर्त रूप में आया। कोई आश्चर्य नहीं कि सोवियटें राज्य-शक्ति की उपकरण हो गईं। १९१८ के संविधान ने सोवियटों को प्रत्येक क्षेत्र में सरकार का मौलिक उपकरण (basic organ) बनाया। चार स्तरों पर चुनाव होता था। निर्वाचक अपने ग्राम तथा नगर की सोवियटें चुनते थे। ग्राम तथा नगर की सोवियटों के प्रतिनिधि अपने कार्यकारी अङ्ग (executive organ) तथा ज़िला काँग्रेस के लिए प्रतिनिधियों का निर्वाचन करते थे। ज़िला काँग्रेस अपने कार्यकारी अङ्ग तथा प्रादेशिक या जनपदी काँग्रेस के लिए प्रतिनिधियों का निर्वाचन करती थीं। जनपदीय तथा प्रादेशिक काँग्रेस अपने कार्यकारी अङ्ग को चुनती थीं और अपने गणराज्य की तथा अखिल-यूनियन काँग्रेस के सदस्यों का निर्वाचन करती थीं। यह व्यवस्था स्टालिन संविधान लागू होने तक प्रचलित रही।

सोवियट कड़ियाँ (Soviet Links)—नये संविधान के अन्तर्गत स्थानीय सोवियट उपकरण के ढाँचे में छः मूलभूत कड़ियाँ हैं। वे जनपद प्रदेश, स्वशासित प्रदेश, ज़िला क्षेत्र, नगर तथा ग्रामीण की सोवियटें हैं। अब सोवियटों की काँग्रेसें नहीं हैं। उनका स्थान श्रमजीवियों के प्रतिनिधियों की सोवियटों ने ले लिया है जिनका निर्वाचन प्रत्यक्ष मतदान द्वारा गुप्त मतदान विधि से किया जाता है। उनका काल दो वर्ष का होता है। सब चुनाव जनपदीय आधार पर किए जाते हैं तथा नगरों और ग्रामों की सोवियटों में कोई अन्तर नहीं किया जाता। प्रत्येक निर्वाचक-क्षेत्र केवल एक प्रतिनिधि यू० एस० एस० आर० की सुप्रीम सोवियट में भेजता है।

यह कहा जाता है कि सारे रूस में ७०,००० सोवियटें हैं और वे अनेक कार्य करती हैं। वैब के अनुसार, "सोवियट सरकार को इससे सन्तोष नहीं है कि ग्राम सोवियटें केवल ग्राम अथवा स्थानीय प्रश्नों को हल करें, किन्तु नये निर्णय के अनुसार यह आवश्यक है कि प्रत्येक सोवियट प्रदेश, गणराज्य और यू० एस० एस० आर० के महत्त्व के प्रश्नों पर विचार करे। साधारण रूप में यह कहा गया है कि अपनी क्षेत्रीय सीमा के अन्दर ग्राम सोवियट को सरकारी आदेशों तथा कानूनों का नागरिकों तथा अधिकारियों से पालन कराने का अधिकार है। ग्राम सोवियटें केन्द्रीय सरकार के कार्यों अथवा समय-समय पर निश्चित की गई नीति में हस्तक्षेप करने वालों को रोकती हैं। ग्राम सोवियट अपने अधिकार-क्षेत्र में रहते हुए, बन्धनकारी अध्यादेश जारी कर सकती है, तथा प्रशासकीय दण्ड अथवा जुर्माने कर सकती है। यह सम्पत्ति, नौकरी की शर्तों तथा अन्य छोटे अपराधों पर क्षेत्राधिकार रखने वाले ग्राम न्यायालय

स्थापित कर सकती है। ग्राम सोवियट समस्त कर्तव्यों, कानूनों तथा नियमों का पालन कराने के लिए आदेश दे सकती है, निरीक्षण, अंकेक्षण (audit) अथवा आग्रह कर सकती है। इसके अतिरिक्त ग्राम सोवियटों का यह भी कर्तव्य है कि वे क्षेत्र के समस्त उत्पादक तथा व्यवसायी विभागों के कार्य का निरीक्षण करें। ग्राम में ऐसी कोई वस्तु नहीं है जिसके लिए ग्राम सोवियट संगठन, नियम व्यवस्था न कर सके अथवा सार्वजनिक कोष से सड़कों, जल-वितरण, क्लबों, नृत्य-स्थानों, विद्यालयों, थियेट्रों और औषधालयों की व्यवस्था न कर सके। (Soviet Communism, P. 21)

नगरों की सोवियटें ग्रामों की सोवियटों से बड़ी हैं। उनमें स्थायी समितियों की भी व्यवस्था है जैसे जन-स्वास्थ्य, शिक्षा तथा अर्थ आदि की समितियाँ। रूस में लगभग दस हजार नगर सोवियटें हैं।

स्टालिन संविधान उपबन्ध करता है कि सोवियटें यू० एस० एस० आर० अथवा यूनियन गणराज्य के कानूनों द्वारा प्राप्त शक्ति के अन्तर्गत निर्णय करती हैं और आदेश देती हैं। वे अपने अधीन प्रशासकीय अङ्गों के कार्यों का निर्देशन करती हैं, राज्य-व्यवस्था को ठीक रखती हैं, कानूनों का पालन और नागरिकों के अधिकारों का रक्षण भी उनका ही कार्य है। वे स्थानीय आर्थिक तथा सांस्कृतिक निर्माण-कार्यों का निर्देशन करती हैं तथा स्थानीय बजट को स्थापित करती हैं। सोवियटें कार्यकारी समितियों को चुनती हैं जिनमें अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, सचिव तथा कई सदस्य होते हैं। कार्यकारी समितियों के कर्तव्य-पालन करने वाले विभाग वित्त (finances), व्यापार, जन-शिक्षा, स्वास्थ्य, सामाजिक सुरक्षा, आयोजना आयोग आदि हैं।

टोस्टर सोवियटों की निम्न विशेषताओं का वर्णन करता है—

१. बड़े पैमाने पर जनता उनमें दिलचस्पी लेती है।
२. अन्तर्राष्ट्रीय गुण।
३. श्रमजीवी जन-समूह के नेतृत्व को सुविधा देने वाला ढाँचा।
४. एक ही राज्य उपकरण में विधायी तथा कार्यकारी कर्तव्यों को संयुक्त

करना।

५. सोवियट के प्रतिनिधियों को वापिस बुलाने का अधिकार।
६. अत्याचार के साधन के स्थान पर मुक्ति का साधन होना।
७. जन-संगठनों को निरन्तर बिना शर्त के राज्य-प्रशासन में भाग लेने के लिए खींचने वाली सामर्थ्य।

सोवियटों के जन-स्वरूप के विषय में स्टालिन ने कहा था—“हमारे राज्य-यन्त्र की शक्ति कहाँ है? वास्तव में सोवियटों के द्वारा सरकार का लाखों किसान तथा मजदूर लोगों से सम्पर्क होता है। वास्तव में सोवियटें लाखों लोगों के लिए राज्य करना सीखने के स्कूल हैं। उनके होने से राज्य-यन्त्र लाखों व्यक्तियों से पृथक् नहीं हो पाता वल्कि जन-संगठनों, सब प्रकार के आयोगों, विभागों, परामर्शों, प्रतिनिधि-सम्मेलनों आदि के द्वारा उनसे एकरूप हो जाता है, और इस प्रकार सरकार के उपकरणों (organs) को सहारा देता है।”

सोवियटें और पार्टी (Soviets and Party)—जहाँ तक सोवियटों और

साम्यवादी दल के सम्बन्धों का प्रश्न है, समय-समय पर प्रकट किए गए विचारों का जिक्र करना अनुचित नहीं होगा। १९१९ की आठवीं दलीय कांग्रेस का एक प्रस्ताव इस प्रकार है—“साम्यवादी दल अपना कार्य परिश्रमियों (toilers) के सारे संगठनों—ट्रेड यूनियनों, सहकारी समिति, ग्राम सभा—पर अपना निर्णायक प्रभाव डालना तथा उन्हें अपने पूर्ण निर्देशन में लाना बताता है। साम्यवादी दल राज्य के सब सम-कालीन संगठनों—सोवियटों—पर पूरी तरह छाकर अपना कार्यक्रम विशेष रूप से पूरा करना चाहता है। सोवियटों में व्यावहारिक, दैनिक, आत्मत्याग के कार्य करके, अपने अत्यधिक विश्वस्त कार्यकर्त्ताओं को इसमें लगा कर रूस की साम्यवादी पार्टी को अपना पूर्ण प्रभाव उत्पन्न करना चाहिए तथा उनके कार्यों का पूरी तरह नियन्त्रण करना चाहिए।

“किन्तु, पार्टी के कार्यों और राज्य उपकरणों—सोवियटों—के कार्यों में किसी भी प्रकार से भ्रम नहीं होना चाहिए। ऐसी भ्रान्तियों से घातक परिणाम हो सकते हैं, विशेषकर सैनिक विषयों में। पार्टी अपने निर्णय सोवियटों से पूरा कराए, किन्तु, संविधान की सीमा में रहकर। पार्टी सोवियटों के कार्यों का मार्ग-दर्शन करे, न कि उनको हटाकर अपना अधिकार करे।” १९२२ की पार्टी कांग्रेस के एक प्रस्ताव में कहा गया था—“समस्त राज्य की राजनीति के निर्देशन तथा मार्ग-दर्शन का कार्य अपने लिये रखते हुए पार्टी अपने तथा सोवियटों के दैनिक कार्य अपने यन्त्र (apparatus) और सोवियटों के मध्य निश्चित रेखा खींचे। इस प्रकार के सुव्यवस्थित बंटवारे के द्वारा सोवियटें आर्थिक प्रश्नों का अध्ययन गहराई से कर सकेंगी, प्रत्येक अफसर को दिए गए कार्य के प्रति उसके दायित्वों को बढ़ा सकेंगी तथा दूसरी ओर पार्टी अपना ध्यान अपने वास्तविक कार्य—राज्य उपकरणों का मार्ग-दर्शन करने की ओर लगा सकेगी।” स्टालिन के १९२६ के विचारों के अनुसार “पार्टी सोवियटों और उनकी स्थानीय तथा राष्ट्रीय शाखाओं का नेतृत्व करती है, लेकिन यह उनका स्थान नहीं ले सकती, और न लेना ही चाहिये।” १९२९ और १९३० के पश्चात् सरकार तथा पार्टी का एकीकरण बढ़ गया। १९४१ में स्टालिन लोक, प्रबन्धक परिषद् (Council of People's Commissars) का अध्यक्ष हो गया और इस प्रकार उसमें सरकार तथा दल की अध्यक्षता (headship) संयुक्त हो गई।

Question for Revision

1. It is pointed out that “The structure of government in the U. S. S. R. is largely a matter of Soviets and Soviet representation.” Elucidate this observation.

Selected Books on the Stalin Constitution

- | | |
|-----------------------------------|---|
| <i>Batsell, W. R.</i> | — Soviet Rule in Russia. |
| <i>Berman, H. J.</i> | — Justice in Russia, Harvard U. P., 1950 |
| <i>Carter, G. M. & Others</i> | — The Government of the Soviet Union (1954). |
| <i>Chamberlain, W. H.</i> | — The Russian Revolution, 1935. |
| <i>Fainsod, M.</i> | — How Russia is Ruled ? |
| <i>Florinsky, M. T.</i> | — Towards an understanding of the U. S. S. R. 1939. |

- | | |
|---|--|
| <i>Gibberd</i> | — Soviet Russia. |
| <i>Gsovski, Vladimir.</i> | — Soviet Civil Law, U. of Michigan, 1948, Vol. I. Part. I. |
| <i>Harper, S. N.</i> | — The Government of the Soviet Union. |
| <i>Harper, S. N.</i> | — The Soviet Union and World Problems, |
| <i>Hecker, Julius</i> | — Religion under the Soviets. |
| <i>Hazard, John H.</i> | — The Soviet System of Government, U. of Chicago Press, 1957. |
| <i>Hazard, John.</i> | — Law and Social Change in the U.S.S.R. Stevens, 1953. |
| <i>Karpinsky, V.</i> | — The Social and State Structure of the U. S. S. R. |
| <i>Kulski, W. W.</i> | — The Soviet Regime, Syracuse U.P. 1954. |
| <i>Leites, N.</i> | — The Operational Code of the Politburo (1951). |
| <i>Marx and Others</i> | — Foreign Governments (1952). |
| <i>Mikhailov, Nicholas</i> | — Land of the Soviets. |
| <i>Munro</i> | — Governments of Europe. |
| <i>Moore, Barrington, Jr.</i> | — Soviet Politics, the Dilemma of Power, Harvard U. P., 1951. |
| <i>Moore, Barrington, Jr.</i> | — Terror and Progress, U. S. S. R., Harvard U. P., 1954. |
| <i>Neumann, R. G.</i> | — European and Comparative Governments (1951). |
| <i>Ogg</i> | — European Governments and Politics. |
| <i>Rostow W.W. and Lewin, A.</i> | — The Dynamics of Soviet Society, Secker and Warburg, 1953. |
| <i>Scott, Derek J. R.</i> | — Russian Political Institutions (1958). |
| <i>Soviet Parliament and Soviet Democracy</i> | } — Published by Soviet Land Booklets, New Delhi. |
| <i>Shotwell and Others</i> | — Governments of Continental Europe. |
| <i>Strong, A. L.</i> | — The New Soviet Constitution. |
| <i>'The Soviet Socialist State'</i> | — Published by Foreign Languages Publishing House, Moscow, (1951). |
| <i>Towster, Julian</i> | — Political Power in the U. S. S. R. (1917-47). |
| <i>Vyshinsky, A. Y.</i> | — The Law of the Soviet State. |
| <i>Williams A. R.</i> | — The Soviets. |

अनुक्रमणिका

(Index)

अ

अनुदार दल, इंग्लैंड में, १३६-४१
 अमेरिका का संविधान, २७६-३२२
 अमेरिका के संविधान की विशेषताएँ, २७६-६६
 अमेरिका के संविधान का विकास, १६४-६
 अमेरिका का राष्ट्रपति, २००-३७
 अमेरिका के राष्ट्रपति पद के उम्मीदवार, २००-३
 अमेरिका के राष्ट्रपति का निर्वाचन, २०३-५
 अमेरिका के राष्ट्रपति की शक्तियाँ तथा कर्तव्य,
 २०६
 अमेरिका के राष्ट्रपति की कार्यपालिका शक्तियाँ,
 २०६-८
 अमेरिका के राष्ट्रपति की सैनिक शक्तियाँ, २०६-१०
 अमेरिका के राष्ट्रपति के विदेशी कार्य सम्बन्धी
 अधिकार, २१०-१२
 अमेरिका के राष्ट्रपति के संकटकालीन अधिकार,
 २११-२
 अमेरिका के राष्ट्रपति की न्यायिक शक्तियाँ, २१४
 अमेरिका के राष्ट्रपति की विधायिनी शक्तियाँ,
 २१४-२०
 अमेरिका के राष्ट्रपति का मूल्यांकन, २२०-३
 अमेरिका के राष्ट्रपति की शक्तियों में वृद्धि, २२३-४
 अमेरिका के राष्ट्रपति की इंग्लैंड के राजा से तुलना
 २२४-८
 अमेरिका के राष्ट्रपति की कैबिनेट, २२८
 अमेरिका की काँग्रेस, २३८-७१
 अमेरिका की काँग्रेस की शक्तियाँ और कार्य,
 १५१-३
 अमेरिका की काँग्रेस और राष्ट्रपति, २६२-६
 अमेरिका की काँग्रेस में कानून बनाने की प्रक्रिया-
 २५३-५८

अमेरिका की सैनिट, २३८-६
 अमेरिका की सैनिट की शक्तियाँ, २४१-४
 अमेरिका की सैनिट की कार्यविधि १४४
 अमेरिका की सैनिट का मूल्यांकन, २४५-७
 अमेरिका की प्रतिनिधि सभा, २४७-८
 अमेरिका की प्रतिनिधि सभा का अध्यक्ष, २४८-५१
 अमेरिका का सुप्रीम कोर्ट, २७२-८८
 अमेरिका के सुप्रीम कोर्ट के जजों की नियुक्ति,
 २७२-४
 अमेरिका के सुप्रीम कोर्ट की शक्तियाँ, २७४-६
 अमेरिका के सुप्रीम कोर्ट की न्यायिक पुनर्वाचन
 की शक्ति, २७६-६
 अमेरिका के सुप्रीम कोर्ट और नागरिक स्वतन्त्रता,
 २८१-३
 अमेरिका का सुप्रीम कोर्ट और संविधान, २८४-५
 अमेरिका के सुप्रीम कोर्ट का सुधार, २८५-६
 अमेरिका में पार्टी-प्रणाली, २८८-३०१
 अमेरिका में पार्टी-प्रणाली का महत्त्व, २८८
 अमेरिका में पार्टी-प्रणाली का स्वरूप, २८९-६४
 अमेरिका में पार्टी-प्रणाली का विकास, २९४-५
 अमेरिका में पार्टी-प्रणाली का संगठन, २९८-३००
 अमेरिका में राज्य सरकार तथा प्रशासन, ३०२-२१
 अविशेषज्ञों द्वारा शासन, ६६-७०

इ

इंग्लैंड का संविधान, १-१७४
 इंग्लैंड के संविधान की प्रकृति, २-२२
 इंग्लैंड के संविधान के स्रोत, ३-६
 इंग्लैंड के संविधान की विशेषताएँ, ६-१०
 इंग्लैंड के संविधान की निरुद्धियाँ, १०-२०
 इंग्लैंड का राजा, २३-४२
 इंग्लैंड के राजा तथा क्राउन में भेद, २३-६

इंग्लैंड के राजा का स्थान, ३२-३
इंग्लैंड के राजा के पद को समाप्त क्यों नहीं किया जाता, ३७-८

इंग्लैंड की कैबिनेट का विकास, ४२-६
इंग्लैंड की कैबिनेट तथा मन्त्रि-वर्ग, ४७
इंग्लैंड की कैबिनेट-प्रणाली के मुख्य गुण, ४७-६
इंग्लैंड की कैबिनेट की तानाशाही, ५१-७
इंग्लैंड की कैबिनेट के कार्य, ५१-२
इंग्लैंड का प्रधान मन्त्री, ५७-६४
इंग्लैंड की प्रशासकीय सेवा, ६६-७३
इंग्लैंड की न्याय-व्यवस्था, २२७-३७
इंग्लैंड की न्याय-व्यवस्था की प्रमुख विशेषताएँ, १२७-८

इंग्लैंड की न्यायपालिका का संगठन, १३१-५
इंग्लैंड में प्रशासकीय न्याय का विकास, १३५-७
इंग्लैंड में पार्टी-व्यवस्था, १३८-४५
इंग्लैंड में अनुदार दल, १३६-४२
इंग्लैंड में श्रम दल, १४१-३
इंग्लैंड में उदार दल, १४३-४४
इंग्लैंड में स्थानीय शासन, १४६-६४
इंग्लैंड में स्थानीय शासन की मुख्य विशेषताएँ, १४७
इंग्लैंड और डोमीनियन, १६५-७४

उ

उदार दल, इंग्लैंड में, १४३-४

क

कैबिनेटों की सरकार, ३४६-५३
कैबिनेट का विकास, ४२-६
कैबिनेट तथा मन्त्रि-वर्ग, ४७
कैबिनेट-प्रणाली के मुख्य गुण, ४७-६
कैबिनेट के कार्य, ५०-५१
कैबिनेट की तानाशाही, ५२-७

ज

जैरिमैण्डिंग, २६६-७

न

निरुद्धियाँ, इंग्लैंड में, १०-२०
निरुद्धियाँ और रूढ़ि-विधि, १३
निरुद्धियाँ, महत्वपूर्ण, १३-७
निरुद्धियों का मूल्य, १२-३

निरुद्धियाँ और विधियाँ; १३
निरुद्धियों के पीछे क्या शक्ति है?, १७-२०
नौकरशाही शासन की ओर मुकाब, ७२-३

प

प्रत्यायोजित कानून (Delegated Legislation), ११६-२०
प्रत्यक्ष जनतन्त्र, अमेरिका में, ३०६-११
प्रत्यक्ष विधि-निर्माण, ३४०-८
प्रधान मन्त्री, इंग्लैंड का, ५७-६४
प्रिवी कौंसिल, ३७-८
प्रशासकीय सेवाएँ, ६६-७३
प्रशासकीय न्याय का विकास, १३५-७

फ

फिलिवर्स्टिंग, २६८-६

ब

ब्रिटिश संसद, ७५-१३६
ब्रिटिश संसद की प्रभुता, ७५-६
ब्रिटिश संसद की लार्ड सभा, ७६-६२
ब्रिटिश संसद की लोक-सभा, ६२-८
ब्रिटिश संसद की लोक-सभा का अध्यक्ष, ६८-२०२
ब्रिटिश संसद की लोक-सभा का वित्त पर नियन्त्रण १०१-३
ब्रिटिश संसद की शक्तियों का हास, १२०-३

म

मूल अधिकार तथा कर्तव्य, रूस में, ३६४-७०
मन्त्रि-वर्गीय उत्तरदायित्व, ४६-५०

र

राजा, इंग्लैंड का, १३-४१
राजा की शक्तियाँ, २६-२८
राजा का स्थान, ३२-३
राष्ट्रीय परिषद, स्विट्जरलैंड में, ३३०
राज्य परिषद, स्विट्जरलैंड में, ३३०-१
रूस का १६१८ का संविधान, ३५५
रूस का १६२४ का संविधान, ३५५-६
रैडीकल पार्टी, स्विट्जरलैंड में, ३३७

ल

लार्डींग, २६७-८
लार्ड सभा, ७६-६२

लार्ड सभा का गठन, ८०

लार्ड सभा के सदस्यों के विशेषाधिकार, ८२

लार्ड सभा की शक्तियाँ और कार्य, ८१-३

लार्ड सभा की आलोचना, ८३-५

लार्ड सभा की उपादेयता, ८५-८

लार्ड सभा के सुधार के सुभाव, ८८-९२

लोकतन्त्रीय केन्द्रवाद, (Democratic Centralism), ३६०-३, ४१२

लोकसभा का गठन, ९२

लोकसभा के सदस्यों की अनर्हताएँ, ९२

लोकसभा के सदस्यों की चुनाव-प्रणाली, ९२-५

लोकसभा की अवधि, ९५-६

लोकसभा की शक्तियाँ, ९६-८

लोकसभा और अमेरिका की प्रतिनिधि सभा की तुलना, ९८

लोकसभा का अध्यक्ष, ९८-१०१

लोकसभा का वित्त पर नियन्त्रण, १०१-३

व

वित्त पर लोकसभा का नियन्त्रण, १०२-३

विधि का शासन (Rule of Law), १३२

विरोधी दल, १०३-४

श

श्रम दल, इंग्लैंड में, २४२-३

स

स्विट्जरलैंड का संविधान, ३१३-५३

स्विट्जरलैंड के संविधान का ऐतिहासिक वर्णन, ३२४

स्विट्जरलैंड के विधान की विशेषताएँ, ३२४-५

स्विट्जरलैंड के विधान की संशोधन-विधि, ३१५७

स्विट्जरलैंड के विधान की संघीय पद्धति, ३१७-२०

स्विट्जरलैंड के विधान की अमेरिका के विधान से तुलना, ३२०

स्विट्जरलैंड के विधान में संघीय कार्यपालिका, ३२२-८

स्विट्जरलैंड के महासंघ का अध्यक्ष, ३२२-३

स्विट्जरलैंड के संघीय मन्त्रियों की स्थिति, ३२३-६

स्विट्जरलैंड के विधान में सामूहिक कार्यकारिणी के लाभ, ३२६

स्विट्जरलैंड की कार्यपालिका की विशेषताएँ, ३२६-७

स्विट्जरलैंड में संघीय प्रशासन, ३२७-८

स्विट्जरलैंड में संघीय चांसलरी, ३२८

स्विट्जरलैंड में संघीय विधानमण्डल, ३३०-३

स्विट्जरलैंड में राष्ट्रीय परिषद्, ३३०

स्विट्जरलैंड में राज्य परिषद्, ३३०-१

स्विट्जरलैंड में संघीय सभा के कार्य तथा शक्तियाँ, ३२१-२

स्विट्जरलैंड में संघीय सभा तथा परिषद्, ३३२

स्विट्जरलैंड में न्यायपालिका तथा राजनैतिक दल, ३३४-६

स्विट्जरलैंड में संघीय न्यायालय, ३३४-५

स्विट्जरलैंड में राजनैतिक दलों का इतिहास, ३३६-७

स्विट्जरलैंड में राजनैतिक दलों का कार्यक्रम, ३३७

स्विट्जरलैंड में प्रत्यक्ष विधि-निर्माण, ३४०-८

स्विट्जरलैंड में केंद्रों की सरकार, ३४६-५३

स्टालिन संविधान, ३५४-४२६

स्टालिन संविधान की मुख्य विशेषताएँ, ३५४-७४

स्टालिन संविधान में संघीय शक्तियाँ, ३५८-६

स्टालिन संविधान में मूल अधिकार तथा कर्तव्य, ३६४-७०

स्टालिन संविधान में सुप्रीम सोवियट, ३७५-८४

स्टालिन संविधान में सुप्रीम सोवियट की रचना, ३७५-६

स्टालिन संविधान में सुप्रीम सोवियट की शक्तियाँ, ३७६-६

स्टालिन संविधान में सुप्रीम सोवियट का प्रेजि-

डियम, ३८५-६

स्टालिन संविधान में मन्त्रिमण्डल, ३९०-५

स्टालिन संविधान में न्यायिक व्यवस्था, ३९६-४०३

स्टालिन संविधान में यूनियन गणराज्य का प्रशासन, ४०४-२०

स्टालिन संविधान में साम्यवादी दल, ४११-२१

स्टालिन संविधान तथा सोवियट, ४२२-६

स्थानीय शासन, इंग्लैंड में, १४६-६४

स्थानीय शासन की मुख्य विशेषताएँ, २४७

स्थानीय संस्थाओं का संगठन, १४७

स्थानीय शासन तथा काउंटी, १४७-६

स्थानीय शासन तथा जिले, १४६

स्थानीय शासन तथा पैरिस, १४६-५०

स्थानीय शासन तथा लन्दन का शासन, १५३-४

स्थानीय शासन, इंग्लैंड और फ्रांस की तुलना,

१५४-५

स्थानीय संस्थाओं पर केन्द्रीय नियन्त्रण, १६०-४

सुप्रीम कोर्ट, अमेरिका का, २७२-८८

सुप्रीम कोर्ट के जजों की नियुक्ति, २७२-४

सुप्रीम कोर्ट की शक्तियाँ, २७४-६

सुप्रीम कोर्ट और नागरिक स्वतन्त्रता, २८२-३

सुप्रीम कोर्ट और संविधान, २८४-५

सुप्रीम कोर्ट का सुधार, २८५-६

संघीय कार्यपालिका, स्विट्जरलैंड में, ३२२-८

संघीय चांसलरी, ३२८

सुप्रीम सोवियट रूस में, ३७५-८४

सुप्रीम सोवियट का प्रेजिडियम, ३८५-६

सोवियट, ४२२-६

सहायक अनुदान, २५७-६



POLITICS

Recent Political Thought. By V. D. Mahajan, D. R. Bhandari and R. R. Sethi (2nd Edition 1957)	12 50
Political Trends in India. By B. R. Madhok	5 50
Political Science in India. By S. V. Kogekar and Appadorai	5 00
राजनीति विज्ञान के सिद्धान्त—अनूपचन्द कपूर (1958)	12 50
” ” ” (पंजाबी संस्करण)	11 00
Five Major Governments. By A. C. Kapur	14 00
Constitution of the U.S.S.R. By A. C. Kapur (2nd Edition)	3 50
Two Constitutions (England & U.S.A.) By A.C. Kapur	6 00
Government of Switzerland. By A. C. Kapur	2 00
Government of Indian Republic. By A. C. Kapur	6 00
Select Constitutions. Vol. II (France, Australia and Canada). By A. C. Kapur	4 00
विश्व के प्रमुख संविधान—अनूपचन्द कपूर (इंग्लैंड, अमेरिका, स्विट्जरलैंड, रूस और भारत)	13 50
संसार की प्रमुख शासन-प्रणालियाँ— (इंग्लैंड, अमेरिका, स्विट्जरलैंड और रूस)—अनूपचन्द कपूर	8 00
भारतीय गणराज्य का शासन—अनूपचन्द कपूर (1958)	6 00
राज्य विज्ञान के सिद्धान्त— के० आर० बम्बवाल तथा विश्वप्रकाश (आगरा विश्वविद्यालय की पहले वर्ष की परीक्षा के लिए)	6 50
दूसरा भाग	9 50
Select Modern Governments—Being Constitutions of England, U.S.A., Switzerland, U.S.S.R., France and India. By V. D. Mahajan & G. K. Gahrana. Revised By R. R. Sethi (3rd Edition 1958)	12 00
आधुनिक शासन-विधान— महाजन, गहराना तथा सेठी (1959)	12 50
फ्रांस का संविधान— विद्याधर महाजन	2 00
History of Governments. By Venkataraman and K. C. Govindarajan (Containing Governments of the Past, Governments of the Commonwealth and other Governments of the World).	8 25
Political Thought of China. By Chou Hsiang-Kung with a Foreword By S. Radhakrishnan	7 50
The British Constitution. By R. S. Mehta	2 50
अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति का संक्षिप्त इतिहास (१९२०-१९३९) जी० एम० गेथार्न हार्डी	12 50
Constitutional History of India. By R. R. Sethi and Vidya Dhar Mahajan (3rd Edition)	8 75
भारत का संवैधानिक इतिहास— सेठी तथा महाजन	10 00



[illegible]

